The Framing of Poverty as "Child Poverty" and Its Implications for Women

Wanda Wiegers

Policy Research
Recherche
en matière de politiques

Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

102-06184/

The Framing of Poverty as "Child Poverty" and Its Implications for Women

Wanda Wiegers

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the author and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

June 2002

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Wiegers, Wanda

The framing of poverty as "child poverty" and its implications for women

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p. : Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes
Issued also on the Internet.
Includes bibliographical references.

ISBN 0-662-66620-8 Cat. no. SW21-94/2002

1. Poor children – Government policy – Canada.
2. Poor women – Government policy – Canada.
3. Family policy – Canada.
4. Sex discrimination against women – Canada.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.
III. Title: Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes.

HV745.A6W53 2002 362.70869420971 C2002-980189-7E

Project Manager: Vesna Radulovic, Status of Women Canada
Publishing Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Lexi-tech
Translation Co-ordinator: Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

This report examines the sources and implications of a focus on "child poverty" in state policy discourse in Canada over the last two decades. The author traces and documents the emergence of this emphasis and identifies a number of contributing factors and events. The report examines the interrelationship between women's poverty and that of children, and explores the implications of a governmental focus on child poverty in terms of reducing women's inequality and poverty. The dominant assumptions and norms underlying the framing of poverty as child poverty are identified and linked to policy responses to child poverty to date. The policies examined include the Federal Child Support Guidelines, the National Child Benefit and the Early Childhood Development Initiative of the National Children's Agenda. Finally, the report briefly examines a range of alternative discursive strategies in terms of their potential impact on women's experience of poverty and inequality.

TABLE OF CONTENTS

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS iii

PREFACE iv

ACKNOWLEDGMENTS v

EXECUTIVE SUMMARY vi

1. INTRODUCTION 1

2. THE EMERGENCE OF THE FRAMING OF POVERTY AS CHILD POVERTY ... 6
   - Restructuring Discourse and Policy: Changes in the Labour Market, Family Forms and the Welfare State 6
   - Children's Rights and International Scrutiny 10
   - Empirical Research and Justifications for a Focus on Child Poverty 12
   - The Impact of Social Movements and Interest Groups 17
   - Parliamentary and Senate Debates, Committees and Task Forces 20
   - Summary 26

3. THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN WOMEN'S POVERTY AND CHILD POVERTY 27
   - Women as Mothers 28
   - Mothers as Low-Wage, Marginalized Workers 33
   - Not All Women Are Mothers 38
   - Summary 40

4. CHILD POVERTY: UNDERLYING ASSUMPTIONS AND NORMS 42
   - Reinforcement of an Individualistic Approach to Poverty 42
   - Illusions of Gender Equality 50
   - Summary 55

5. THE IMPACT OF SPECIFIC CHILD-FOCUSSED ANTI-POVERTY INITIATIVES ON WOMEN 57
   - Child Support Guidelines 57
   - The National Child Benefit 68
   - The Early Childhood Development Initiative Under the National Children's Agenda 79
   - Summary 85

6. STRATEGIES FOR CHANGING HOW WE TALK ABOUT POVERTY 86
   - From Pity to Respect and Social Justice 86
   - Contesting Dominant Discourses 87
   - A Women's Agenda and/or a Children's Agenda? 89

An Inclusive Women's Agenda 92
Specific Anti-Poverty Discursive Strategies 93
Summary 96

7. CONCLUSION 97

BIBLIOGRAPHY 100

ENDNOTES 119

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

CAP	Canada Assistance Plan
CCSD	Canadian Council on Social Development
CCTB	Canada Child Tax Benefit
CHST	Canada Health and Social Transfer
CICS	Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
CLC	Canadian Labour Congress
CPAG	Child Poverty Action Group
CSPC	Community Social Planning Council of Toronto
CTB	Child Tax Benefit
ECC	Economic Council of Canada
ECD	Early Childhood Development
FLC	Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee
FPTAC	Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health
GDP	Gross domestic product
HRDC	Human Resources Development Canada
LICO	Low-income cut-off
LIM	Low-income measure
NAPO	National Anti-Poverty Organization
NAWL	National Association of Women and the Law
NCA	National Children's Agenda
NCB	National Child Benefit
NCW	National Council of Welfare
NGO	Non-governmental organization
NLCY	National Longitudinal Survey of Children and Youth
OSSN	Ontario Social Safety Network
SARCO	Social Assistance Review Committee

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues in order to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in September 1999, on W*here have all the women gone? Changing shifts in policy discourses.* This report identifies contributing factors and events leading to a shift in focus on "child poverty" in state policy discourse in Canada over the last two decades. It examines the relationship between women's poverty and children's poverty and explores the implications of a governmental focus on child poverty in terms of reducing women's inequality and poverty. As a dominant approach to poverty, the focus on child poverty implies that adult poverty is not a matter of social concern, and can increase the blaming of mothers for child poverty in the absence of adequate supports for parenting.

Other research projects funded by Status of Women Canada on this theme examine issues such as discourses justifying the academic success and failure of girls and boys, policy discourses in the context of women abuse, illicit substance use and mental illness, and gender equality promotion strategies for regional planning, in the context of health reform.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

I would like to acknowledge the advice and helpful comments of Dianne MacDonald and Jennie Abell, and those of the anonymous reviewers of a draft of this report. I also gratefully acknowledge the research assistance of Jennifer Calderbank, Christine Johnston, Norma Buydens and Zena Charowski in completing this project.

EXECUTIVE SUMMARY

Over the last two decades, "child poverty" has emerged as a dominant focus for policy discourse on poverty at the federal and intergovernmental levels. This emergence of a focus on child poverty can be traced to the mid-1970s but was given momentum by an all-party resolution in the House of Commons in 1989 to eliminate poverty among Canadian children by the year 2000. In the 1990s, both Senate and House of Commons committees framed their examination of poverty in terms of child poverty, conducted hearings and issued recommendations. Since the mid-1990s, major federal or intergovernmental policy initiatives undertaken to address child poverty have included the Federal Child Support Guidelines, the National Child Benefit (NCB) and the broader National Children's Agenda (NCA).

A state focus on child poverty is, in large part, a manifestation of restructuring as a discourse and policy orientation. Federal governments over the last two decades have adopted a policy emphasis on enhanced economic growth, as measured by the gross domestic product (GDP), and international competitiveness, reduced government spending, more targeted benefits and increased reliance on "work" incentives and individual responsibility. The framing of poverty as child poverty is consistent with this policy orientation to the extent that it narrows the definition of poverty as a social problem and thereby reduces expectations of the state. A focus on children also likely represents an attempt to allay concerns about the impact of changes in the traditional nuclear family that are related to economic restructuring. In response to increased economic insecurity, mothers with young children have dramatically increased their labour force participation. The increase in dual-earner and lone-parent households has raised concerns regarding the welfare of children in light of the lack of adequate social supports for parenting and a still widespread belief that the traditional nuclear family and full-time motherhood provide the best setting for rearing children.

Several other developments or events over the last two decades encouraged or reinforced a policy emphasis on child poverty. Attention to children's rights has increased. Empirical research made the incidence and impact of poverty among children more visible and examined the impact of childhood poverty on adult outcomes. The women's movement allowed for the separation of children from motherhood as the biological destiny of women. Fathers' rights activism has promoted a gender-neutral discourse around parenting that has rendered the de facto primary caregiving of women less visible. Business groups and think-tanks kept the emphasis on economic growth and welfare reform, encouraging paid work and discouraging lone-parent households. Just as significantly, several anti-poverty groups deliberately adopted a child-centred advocacy strategy and developed an effective media campaign as a way of keeping poverty in some form on the policy agenda.

Since most children live with their mothers in two-parent or lone-parent households, a policy focus on child poverty has the potential to advance women's equality or reduce women's poverty. A child-centred approach to poverty, however, excludes women who are not and never will be mothers and does not address other forms of caregiving labour that women are disproportionately and increasingly responsible for (e.g., care of those who are elderly, disabled or sick). Moreover, even in relation to women who are or will be mothers, the

outcomes of a child poverty focus depend largely on how children's needs are interpreted and satisfied, and on how the causes of child poverty are identified and addressed.

The major policy solutions advanced to date at the federal and intergovernmental levels have not substantially reduced the incidence or depth of child poverty nor substantially addressed the costs of child rearing or the systemic causes of women's poverty. A review of the Federal Child Support Guidelines and the National Child Benefit suggests that the beneficiaries of these programs are generally those who can access employment income or support from a (typically male) breadwinner. The Guidelines define the "costs of children" in terms of actual monetary expenditures on children and exclude the hidden costs of child rearing that are borne disproportionately by women. Low-income women are also the least well served by this legislation by reason of the inability of low-income men to pay support, the inability to afford legal costs of claiming support and the clawback of child support from social assistance. Mothers in receipt of social assistance, even those with full- or part-time employment, receive no direct monetary benefit from the NCB Supplement due to the clawback of benefits from social assistance in most provinces. Many of the structural and discursive features of the NCB also combine to reinforce the exclusion and stigma attached to the receipt of social assistance for both mothers and their children. These features include the emphasis on work incentives, the visibility and effect of the clawback, as well as the notion of "taking children off welfare."

Although it is too early to predict the outcome of the Early Childhood Development (ECD) Initiative of the National Children's Agenda (NCA), low-income women face several risks that can materialize as a result of inadequate funding, targeted programming, a lack of input into program design and evaluation, and an emphasis on parenting skills as opposed to developmental care. These risks include stereotyping and increased stigma, involuntary participation, invasions of privacy, and increased burdens and regulation.

The above policies manifest many of the underlying norms and assumptions identified in relation to restructuring discourse. They reflect a reliance primarily on market outcomes, mediated by the family and the voluntary sector. The reforms focus on individual behaviour in relation to the provision of support or labour market processes. Policy design and discourse do not account for, or adequately address, the implications of the de facto dependency of children on women and the impact of conditions in the low-wage labour market on poverty or child welfare. Overall, the reforms least benefit those women and children who are most disempowered and thereby most likely to need assistance. Mothers and children receiving social assistance will generally benefit least from the NCB and Guidelines and face the greatest risks under the ECD Initiative. Among those to benefit least from one or more of these programs are also likely a disproportionate proportion (relative to their representation in the population as a whole) of single mothers, those with a disability, recent immigrant mothers, Aboriginal, particularly urban Aboriginal mothers, and mothers identified as members of visible minorities, along with their children.

A framing of poverty as child poverty can contribute to these outcomes by limiting public understanding of poverty and the construction of adequate solutions. A state focus on child poverty implies that adult poverty is not a social concern but rather a matter for which the

individual is primarily responsible. A state focus on child poverty naturalizes state dependency by linking it to childhood and the age differential. Adult recipients of social assistance are thereby constructed as deviant or unnatural even though existing social conditions systematically generate adult dependency. Women, in particular, experience a derivative dependency as a result of the socially assigned responsibility for caring labour, a lack of affordable, accessible and high-quality child care, and discriminatory or exclusionary conditions within the labour market. A child poverty focus not only renders the intersecting structural causes of poverty less visible but also entrenches a focus on the helpless, passive and vulnerable victim. This focus motivates the charitable response of pity and rescue but also serves to insulate privilege from scrutiny and ultimately to encourage simplistic blaming responses.

Contrary to the hopes of anti-poverty activists, a child poverty focus does not avoid debates on deservingness. Rather, it raises questions about how and why parents are unable to, or unwilling to, support their children. These questions or assumptions are left unaddressed and uncontested. A child poverty focus is particularly helpless against the stereotyping of poor mothers as "bad mothers" who cannot manage their resources responsibly for the benefit of their children. Working class, single mothers, lesbian mothers and racialized mothers are most likely to be perceived or constructed as bad mothers as a result of racism, class inequality and deviation from the idealized heterosexual nuclear family form. In general, a child poverty focus either renders mothers, or the harms suffered by them, irrelevant or implicitly reduces them to the problem.

Women's groups should adopt a strategic vision that seeks to promote a shift in state discourse on poverty from a focus on pity and blame to one of social justice and respect. Such a strategic vision should encourage a united front against poverty partly by recognizing the different degrees to which specific groups of women and children are affected by poverty. The following general recommendations are made in a preliminary attempt to identify such a vision and to support existing efforts within women's anti-racist and anti-poverty activism that are consistent with such a vision.

1. Women's groups need to work to extend the dominant if not exclusive focus of governments on child poverty and present relief from poverty as a universal right.

2. Women's groups must acknowledge that child poverty is a significant component of poverty and that children have an independent entitlement to social provisions.

3. The links between child poverty and the intersecting structural inequalities and constraints affecting parents, particularly the impact of women's domestic labour, must be explicitly recognized in discussions of child poverty.

4. Women's groups must focus greater attention on the needs of those groups of women and children who have benefited least or are most adversely affected by governmental policies to date and resist, in particular, the exclusion and targeting of women receiving social assistance.

5. Women's groups need to seek the input of low-income mothers in the creation of poverty policy discourse, particularly women with a disability, Aboriginal women, and women who are immigrants or identified as members of visible minorities, and women in receipt of social assistance generally.

6. Women's groups must engage with the Children's Agenda as part of the solution to poverty in an effort to ensure that the relationship between child welfare and women's equality is recognized, that an emphasis on developmental care for all children within the ECD Initiative is adopted and that low-income mothers have meaningful input into the structure and evaluation of targeted early childhood development programs.

7. Women's groups should promote the extension of significant benefits under the NCB Supplement to households receiving social assistance.

8. Women's groups need to focus increased attention on conditions within the low-wage labour market in an effort to make visible the contradictions experienced predominantly by women and displace the perceived opposition between the "working" and the "welfare" poor.

9. Women's groups must continue to make links between the experience of women domestically and internationally, and continue to expose Canada's failure to meet its international obligations under human rights treaties and agreements.

The following major recommendations are directed to governments and state officials.

10. State discourse needs to recognize the implications of international human rights obligations, particularly the significance of social and economic rights in relation to poverty.

11. State discourse must acknowledge the reality and harms of adult poverty, and address the intersecting structural causes of adult poverty.

12. Acknowledge child poverty as a significant component of poverty and address it in the context of, or as it is connected to, the intersecting structural causes of poverty.

13. Policy makers need to work to change the negative construction of mothers receiving social assistance and seek to reduce the stigma and marginalization.

14. The needs of, and stigma experienced by, mothers and children receiving social assistance must be partially addressed by extending the NCB Supplement to provide such households with significant monetary benefits.

15. The National Children's Agenda should promote the provision of affordable, universally accessible and reliable developmental care for children.

16. Provide mothers, whose children are affected, with meaningful input into the formulation, implementation and evaluation of programs under the National Children's Agenda.

17. Give low-income mothers an increased role in the creation of poverty policy discourse, and identify their needs in relation to existing educational institutions, families, workplaces and welfare reform policies.

18. Pay increased policy attention to the implications of "market dependency," the conditions of low-wage labour and the ways in which state support can moderate adverse impacts on both parents and children.

1. INTRODUCTION

Most policy analysts would likely agree that, during the 1980s and 1990s, media and government officials and policy makers increasingly discussed poverty in terms of "child poverty." The emergence of a focus on children's experiences of poverty can be traced to the 1970s but gained momentum when the House of Commons passed a unanimous all-party resolution to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000" (House of Commons 1989: 6173). Over the 1990s, child poverty emerged as a dominant frame for state discourse on poverty. In the early 1990s, committees of the Senate and the House of Commons conducted hearings into, and issued reports on, child poverty. Faced with increasing poverty rates in the 1990s, provincial premiers cited child poverty as "one of the most critical social policy issues facing Canada".[1] By the end of the decade, governments had undertaken major social policy initiatives such as the Federal Child Support Guidelines, the National Child Benefit (NCB) and the National Children's Agenda (NCA) with the explicit objective of reducing child poverty or diminishing its effects.

Child poverty represents a particular way of dealing with and constructing social inequality as a social problem. Poverty discourse generally distinguishes "the poor" from the "non-poor," defining the former as a distinctive group to be examined and explained (Saraga 1998). As poverty has commonly been statistically defined in Canada, the rate of child poverty represents the percentage of children that in any given year are living in households that have incomes below the low-income cut-off (LICO) identified by Statistics Canada. Using the pre-tax LICO as a poverty measure, 19 percent of children lived in poverty in Canada in 1998 (Statistics Canada 2000a). Using the low-income measure (LIM), or one half of the median income, the child poverty rate in Canada is lower but is still high relative to that of other industrialized countries. According to a recent study by the United Nations Children's Fund (2000), Canada ranked 17th out of 23 industrialized countries in terms of the percentage of children living on incomes that were less than half the national median. Canada's child poverty rate was 15.5% compared to Sweden's rate of 2.6%.

This report reflects, and is based on, a twofold premise. First, no one should be poor. Second, poverty is a social condition that governments should eradicate. The state's responsibility to protect its citizens from poverty and discrimination is reflected in several international accords to which Canada is a signatory. These accords include the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, the *International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* and the *Convention on the Rights of the Child* (Jackman and Porter 1999). The entitlement to social assistance on the basis of need was also recognized in the Canada Assistance Plan (CAP) before it was displaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST) (Day and Brodsky 1998). The provision of adequate food, clothing and shelter, as well as opportunities to participate socially and productively, are matters of social and economic justice (e.g., Young 1990; Reiman 1990). Structural disadvantages and forms of oppression that systematically produce poverty and substantive inequality of opportunity should be recognized and addressed.

The objective of this report is not to demonstrate why an end to poverty is a matter of social and economic justice. Rather, the central objective is to trace the emergence of a focus on child poverty in state discourse on poverty over the last two decades and to identify the causes and potential implications of this change for women as a group.

The following research questions are addressed.

- Why and how has state discourse around poverty changed since the mid-1970s? What factors account for the pronounced shift to child poverty over the last decade?

- What have been the implications of this shift in policy discourse for low-income women and the different groups of women experiencing poverty, particularly with reference to policies aimed at addressing child poverty (e.g., the Federal Child Support Guidelines, the National Child Benefit and the Early Childhood Development Initiative of the National Children's Agenda)?

- How can women's groups better respond to this shift with a view to advancing equality for women or reducing women's poverty?

It is important to account for the appeal of child poverty as a focus of discourse on poverty and to be cognizant of its potential long-term implications. How a problem is defined helps shape or influence solutions to some degree, although the connection between a discursive frame and the formation of policy is usually mediated by many other discourses. At a minimum, a discursive frame may be important in defining what is perceived as a "social problem" and in generating new cultural norms and understandings of these problems. How issues are defined or framed is important in the construction or reinforcement of dominant social meanings or ideologies.

One central argument in this report is that the framing of poverty as child poverty by governments can make it more difficult to challenge structural barriers and eradicate poverty. This particular way of addressing poverty can reinforce a number of dominant ideologies about work, family and notions of deservingness that attribute poverty to individual or family (mis)behaviour. By ideology, I refer to the tacit norms, assumptions and beliefs that influence perception, an understanding of experience and practice, and the formation of values, meaning and identity.

> Whether or not they are self-consciously recognized, ideologies affect what explanations of events we are likely to accept or reject, what aspects of social relations we tend to regard as natural, normal or essential, and what alternative visions of the world we are prepared to consider as reasonable or realistic (Philipps and Young 1995: 247-248).

As Terry Eagleton (1991) has noted, to have this impact, ideologies must make at least some sense of people's experience and engage significantly with their desires, hopes and needs. Ideologies can also involve systematic distortions, false beliefs and mystification. Like Philipps and Young, by "discourse" I generally refer to the language and institutional

practices through which ideologies are expressed. Discourses organize and construct truth and knowledge at any given time and place. Although discourses are also a site of social struggle in terms of what counts as truth, ideology more directly discloses the relationship between the belief systems expressed through language in a particular discursive context and material conditions of power. The discourses of poverty and welfare reform, through the use of the words "dependency," "work" and "private," for example, express certain ideologies. In welfare reform discourse, "work" generally signifies only paid or market labour, bscuring socially useful forms of unpaid labour such as domestic labour or child care. Terms, such as "dependency" and "private," also reflect and reinforce an ideology of individualism. The belief that individuals are, or should be, primarily responsible for life outcomes legitimizes existing market outcomes and unequal distributions of wealth. Ideologies can thus indirectly reflect and help to reproduce historical and contemporary differentials in power among social groups.

Governments can influence the construction of social meaning and the reinforcement of particular ideologies by defining problems or framing debates in particular ways. The focus of this report is on poverty discourse that emanates from federal agencies, debates or reports as well as intergovernmental advisory and ministerial reports. Even though most areas of social policy related to poverty fall within provincial jurisdiction, the federal government has played a major role in terms of funding and leadership. Throughout this report, I refer to child poverty as either a focus or a frame of state discourse on poverty. I use the term "frame" to both emphasize the extent to which child poverty has been the dominant, if not exclusive, focus of state discourse on poverty in the 1990s and to suggest that this focus has limited what could be discussed or heard in relation to poverty. Government discourse on poverty is, I will argue, closely linked to, and influenced by, state discourse on welfare reform and restructuring. However, state discourse is not monolithic and a number of discourses are influential in shaping policy, particularly expert or scientific discourses such as economics, statistics and psychology (Boyd 1994: 62). Relative to other discursive sites, state discourse may be particularly potent in shaping public consciousness and social attitudes. Norms or ideologies generated or reinforced by state discourse can also become embedded in concrete policies and institutional practices.

Because of the close relationship between women's poverty and that of children, it is particularly important to examine the meanings and implications for women, of state discourse on child poverty. Several feminist writers have noted a displacement or marginalization of women's interests or concerns in public policy discourse in Canada over the last decade (Brodie 1995). In her recent book, Judy Rebick (2000: 70) suggested that, at a general policy level, what were previously identified as women's issues are now being defined as children's issues.

> The Speech from the Throne in October 1999 barely mentioned women, even though maternity leave and childcare, two of the highlighted issues, have been top priorities for the women's movement for decades. Now they are both defined as children's issues. It is almost as if "woman" has become as dirty a political word as "feminist."

The redefinition of women's issues as issues pertaining to children is not necessarily problematic. Freiler et al. (2001: 3) recently argued that "the goal of gender equality can be compatible with a focus on children." A primary concern, however, is whether children's issues are being defined or conceptualized in a way that separates and disconnects them from women's experience of inequality, rendering that experience and its impacts less visible (Boyd 1997: 23). The separate identification of, and emphasis on, children's issues can, for example, reinforce assumptions of gender equality. Such assumptions can obscure the disproportionate dependency of children on the child-care labour of women and its adverse economic implications for both women and children.

Child-centred discourse has particular appeal in anti-poverty campaigns because of the numerous ways in which the reality and hardship of poverty can be denied and avoided by blaming people in poverty for their own impoverishment. A child poverty focus can be seen as a way of moving the policy agenda beyond disputes about deservingness while simultaneously advancing more broadly based policy initiatives. Child poverty challenges, to some degree, the fairness of existing distributions of wealth and income, and appeals to a sense of social responsibility for children. Women may also indirectly benefit from state efforts to reduce child poverty because most children live with their mothers in either two-parent or lone-parent households. A "gendered perspective on child poverty" suggests that measures taken to relieve child poverty can relieve women's poverty because women's inequality is so closely connected with motherhood and child rearing (Freiler and Cerny 1998).

In this report, I evaluate these arguments and identify and assess the risks related to a focus on child poverty. I also assess the extent to which these risks are reflected and reinforced by policy solutions adopted in relation to child poverty. In general, I identify how women's groups can respond to child-centred discourse and avoid or minimize its potential risks or limitations. I argue that there is a need to broaden state discourse on poverty beyond the subject of children, but a children's agenda should be pursued as part of the solution to poverty.

The information used in this report is primarily drawn from an extensive literature review up to September 2001, although some information is derived from interviews with government officials and anti-poverty activists between 1998 and 2001. The report consists of five additional chapters. In Chapter 2, I identify the contextual and specific factors that produced or contributed to a child poverty focus in poverty discourse. While a detailed historical analysis is beyond the scope of this report, it is important to show how social, political and economic changes since the mid-1970s have shaped or influenced this framing of poverty. I place particular emphasis on the process of restructuring and interrelated changes in labour markets, family relations and state policy. However, I also suggest that a number of specific factors contributed to, or reinforced, this development including a child-centred advocacy strategy that, at a time of increasing desperation and government cutbacks, targeted child poverty as a way of keeping poverty on the policy agenda.

In Chapter 3, I examine the interrelationship between women's experience of poverty and that of children and identify the systemic causes of women's inequality and poverty. In this

chapter, I begin to explore the extent to which a focus on children's poverty would or could address the poverty and inequality experienced by women. In Chapter 4, I examine why and how child poverty succeeds in arousing public sympathy and make explicit the assumptions about poverty that are implicitly relied on and reinforced. I identify the ways in which the focus on child poverty may be useful but also try to make explicit how it colludes with elements of restructuring and welfare reform discourse and underlying ideologies, accounting, in large measure, for its broader appeal and resonance. The risks identified are, in large part, ideological and relate to (mis)shaping perceptions and understandings of poverty that limit the range of possible and desirable solutions. Social constructions can, however, have real implications for the lives and well-being of women who live in poverty in terms of both their economic and cultural statuses.

In Chapter 5, I review the policy initiatives undertaken at the federal level in response to the problem of child poverty. Governments have not adopted the broad-ranging solutions advocated by child poverty activists. Although empirical evidence on the precise impact of policies, such as the Federal Child Support Guidelines and the National Child Benefit, will not be available for several years, it is possible to identify the major structural and discursive features of these policies and to highlight their likely effects on women. These policies clearly help to reduce and prevent poverty for some women and children, but they also have varying impacts for different groups of women and children. Monetary benefits under these programs largely depend on women's attachment to either the labour force or another private source of income, typically a male breadwinner. Although the Early Childhood Development Initiative is still being developed in most provinces, I try to highlight some potential risks for low-income women depending on the design of the programming undertaken. Overall, I suggest the risks identified in a child poverty focus are manifest in, and likely reinforced by, the design of social policy reforms enacted to date.

A number of related or alternative discursive strategies are examined in Chapter 6. I explore strategies in this chapter that can shift the response to poverty from one of pity and rescue, the dominant response to the image of the impoverished child, to a response based on respect and social justice. In particular, I address the need to contest dominant discourses and increase participation in the creation of a poverty discourse. I also explore the question of whether a children's agenda can or should be displaced, and emphasize the importance of an inclusive women's agenda in combatting poverty. In terms of specific anti-poverty discursive strategies, I briefly examine a shift to "child and family poverty," critiques of "market dependency" and the use of rights discourse. In the final chapter, I identify a number of policy recommendations that are implicitly, if not explicitly, supported by this report.

2. *THE EMERGENCE* OF THE FRAMING OF POVERTY AS CHILD POVERTY

This chapter traces the emergence of a focus on child poverty by government officials and policy makers. I illustrate and attempt to account for the emergence and dominance of this particular framing of poverty at the federal and intergovernmental levels. A consciousness of the impact of poverty on children developed over a number of years. It was first noted in the early 1970s and became a frame for state discourse on poverty from the late 1980s through the 1990s.

In the brief sketch that follows, I argue that a focus on child poverty in state discourse was the outcome of a number of specific factors. State officials were responding to an increasing respect or concern for children as individuals with rights. During the last two decades, empirical evidence on the existence and impact of child poverty became increasingly available and established that the rate of child poverty was rising in Canada. Certain social movements, and advocacy and interest groups have also had an impact on public consciousness and the visibility of child poverty.

As importantly, I suggest that the dominance of a child poverty focus in state discourse reflects a restructuring process undertaken by governments over the last two decades. A focus on child poverty is consistent with a new policy emphasis on market outcomes and individual responsibility, a policy orientation toward targeting benefits and a pronounced concern with "work" incentives. The focus on child poverty also likely represents a response to concerns generated by changes in the labour market and family relations that are a product of, or related to, restructuring. These changes have provided the context for, and facilitated the emergence of, a narrower child-centred framing of poverty. They have also shaped the terms in which child poverty itself has been discussed.

Restructuring Discourse and Policy: Changes in the Labour Market, Family Forms and the Welfare State

A number of changes in the social, economic and cultural environment in Canada since the mid-1970s influenced the emergence of a child poverty focus. These changes are linked to a greater degree of global economic integration achieved largely through technological change and a process of restructuring undertaken by governments and financial institutions (Bakker 2000; Abell 2001). In developing countries and formerly planned economies, this process has been virtually enforced through conditions attached to loans by the World Bank, the International Monetary Fund and other financial institutions. Many industrialized countries have also undertaken a restructuring of their economies and state relations, most notably Canada, the United Kingdom and the United States. This process of restructuring or structural adjustment has been referred to as "neo-liberal" because its hallmark has been increased reliance on the market as both an allocative and distributive mechanism, a characteristic of laissez-faire liberalism in the 19th century. Neo-liberal policies have included trade liberalization and the formation of regional trading blocks, the deregulation of industries, fiscal cutbacks, a greater emphasis on "work" incentives and targeted intervention, the deregulation or refusal to further regulate the labour market and, more recently, tax cuts.

In Canada, restructuring as a discourse and policy orientation can be traced to the 1970s, but was clearly embraced by the Mulroney Government in the 1980s and maintained by the Liberal Government in the 1990s (Brodie 1996; Haddow 1993; Guest 1997). Government leaders presented this policy orientation as an inevitable outcome of a decline in productivity growth, more integrated markets internationally and a growing national debt. The debt in particular was presented as a compelling reason to cut social programs despite evidence the debt was largely the result of tax expenditures, high interest rate policies and high unemployment, and that spending cuts could have long-term social and economic costs.[2]

As Brodie (1996) noted, governments since the 1980s have generally pursued a market-driven development strategy and abandoned a commitment to full employment and inclusive or universal social safety nets. Central to restructuring discourse and policy has been an emphasis on economic growth through capital accumulation and increased productivity, with economic growth measured largely by increases in the gross domestic product (GDP). Although the state has been very involved in this process, restructuring discourse presents the market as a self-regulating natural source of growth, and individual well-being as a concern primarily of the individual, the household or the voluntary sector.

Income security policies in Canada have clearly reflected a shift toward reliance on market outcomes and a reduced emphasis on the state's role in meeting basic needs through social programs. Policy changes at the federal level have included an emphasis on individual work incentives (through changes to Unemployment/Employment Insurance), reduced government spending through more targeted benefits and a reduced federal commitment to a minimal income floor. The federal government imposed a ceiling on payments under the Canada Assistance Plan in Alberta, British Columbia and Ontario in 1990 and replaced CAP in 1995 with block funding under the Canada Health and Social Transfer. Under the CHST, the federal government dramatically cut funding for social programs and abandoned provision of social assistance as a matter of federal interest. The CHST eliminated pro rata funding (reducing the incentive for provinces to fund social assistance relative to health and education) and removed the statutory entitlement to provision on the basis of need as a condition of funding. Critics argued that these changes cleared the way for the expansion of workfare programs, adversely affected women and represented a fundamental shift away from the notion of social entitlement to relief from poverty and provision based on need (Jackman 1995; Day and Brodsky 1998). Provincial governments have also implemented cuts to the public sector, to social assistance and to social justice programs. Cuts to social services and the shift to privatization have been particularly marked in Alberta and Ontario. According to Brodie (1996), the primary thrust of restructuring discourse has been to reduce expectations of what the state can do and to construct the ordinary citizen as someone who does not make claims on the state.

The process of restructuring has been under way at a time of labour market change and increasing economic insecurity for most Canadians. These changes have been attributed to technological advances and to the restructuring process itself, among other factors. In the 1980s, economists noted a pronounced shift away from employment in manufacturing to employment in the service sector and a polarization of "good" and "bad" jobs (ECC 1990). Of particular note has been the increase in non-standard work (part-time, temporary and contract work) and self-employment. Real hourly earnings have not increased since 1994

(Vanier Institute 2001). The minimum wage, in particular, has fallen substantially in real terms. Between 1976 and 1995, the real value of the minimum wage declined by 25% to 30% in almost every province, except British Columbia and Ontario (Schellenberg and Ross 1997: 41-42). High unemployment rates, spurred by the high interest rate policies of the Bank of Canada, also persisted throughout most of the 1990s. The federal government's restructuring of Unemployment/Employment Insurance in the mid-1990s resulted in a dramatic decline in eligibility for benefits and increased social assistance rolls.

During this period, the labour force participation of women, including women with young children, increased substantially. This development has resulted from challenges to traditional gender roles and the need to stabilize household income.[3] Between 1989 and 1993, average real incomes steadily dropped, then rose gradually after 1993 only to exceed the average 1989 income in 1998.[4] However, the improvement in average household income in 1998 was due entirely to longer hours of work and the fact that more family members were in the paid labour force (Vanier Institute 2001). The higher labour force participation of women increased women's control over income, but because women disproportionately perform unpaid caring labour, particularly child care, it has also increased the contradictions women experience between paid and unpaid work. Government cutbacks have hurt women workers directly through layoffs in the public sector. Government downsizing has also offloaded responsibilities for the care of sick and elderly individuals onto women and increased their unpaid labour in the domestic sphere or their low-paid work in private enterprise (Morris et al. 1999).

Increasing evidence suggests that global restructuring has had its harshest impact on women and on people living in poverty (Rittich 2000; Bakker 1994; Abell 2001). Over the last decade, the gap between rich and poor has widened as the incomes of Canadians become increasingly polarized. Between 1989 and 1998 for instance, the average annual income of the top 40% of family households rose while the bottom 60% experienced a drop in income. The income share of the poorest 20% of households declined 5.2% while that of the top 20% increased 6.6% (Vanier Institute 2001). Poverty rates, as defined by pre-tax LICOs, were high in the recession ending in 1984, declined to 1989, then increased significantly up to 1996. Rates fell only marginally between 1996 and 1998. The depth of poverty for low-income households has remained relatively constant since 1984 — between 32% and 34% of the LICO. Over the same period, non-low-income households have moved from an average of 126.3% above the LICO to 152.0%, reflecting again the increased disparity in income levels among Canadians (Canada 2000c: 7).

Restructuring discourse and policy marks a significant change from the more proactive welfare-oriented approach of the 1960s (Brodie 1996). However, it should also be noted that a residual liberal welfare state is consistent with much of Canadian tradition and history (Guest 1997).[5] Poverty rates were also high during the 1960s and '70s,[6] though programs such as Old Age Security, the Guaranteed Annual Income and the Quebec/Canada Pension Plan significantly reduced the poverty of the elderly. In his study of 18 capitalist democratic states, Gosta Epsing-Anderson (1990) characterized the Canadian state as fundamentally residual and liberal in character because the provision of needs has been met largely through the market or family. Government assistance has been largely targeted to the most needy or

socially disadvantaged, and universal or social insurance programs have been modest relative to Scandinavian or European states where publicly funded income maintenance or service programs cover all or most of the population.[7] In his historical study of the *Canada Assistance Act* and the Social Security Review of the mid-1970s, Haddow (1993) argued that the historical heritage of Canada as a liberal welfare state conditions the ideological and pragmatic responses of policy makers. (See also Guest 1997.) He also described the Canadian state, relative to many other capitalist democratic states, as weak and fragmented in terms of its ability to undertake systemic broad policy measures because the state is decentralized along jurisdictional lines (with jurisdiction for social welfare at the provincial level) and along departmental lines. He noted that the Department of Finance had already emerged in the 1970s as "the dominant department in the Canadian state" and was increasingly instrumental in securing a market-oriented strategy and using the tax system to deliver income security benefits (Haddow 1993: 17).

Canada's historical background and the restructuring process under way since the mid-1970s have provided a context that facilitated the emergence of child poverty as a narrower frame for state discourse on poverty. Governments face a potential problem when they adopt a model of individual responsibility because children cannot credibly be held responsible for their own poverty and are perceived as "naturally" dependent. Anti-poverty activists in Canada, the United Kingdom and the United States have attempted to use this apparent contradiction to focus attention on the problem of poverty and social redistribution. Whether these efforts have been effective is questionable, as discussed in chapters 4 and 5, because a child poverty focus, in important ways, manifests and reinforces the ideologies reflected in restructuring discourse. A narrower focus or framework for poverty is consistent with reduced expectations on the state. The focus on children rather than adults supports the view that adults should be responsible for their own well-being. Implicit in this is the notion that impoverished adults are undeserving of the rewards and benefits that are unequally distributed by the market.

The state focus on children in the poverty context also reflects a more generalized shift toward child-centred discourse in family and social policy. This shift, in turn, reflects a number of changes in family life and practice that have been generated by the restructuring process. Although this process targets the market, it inevitably affects the household, because the market and family are profoundly interdependent in market economies (Rittich 2000; Bakker 2000). The most significant change has been the increased labour force participation of mothers with children. Although the traditional nuclear family involving a male breadwinner and dependent wife/homemaker and children is still held as the ideal setting for rearing children, it "no longer defines so exclusively what it is like to live in a family, or what a family *is*" (Silva and Smart 1999: 4). Indeed, in 1997, only 22% of two-parent households with at least one child under 16 had one parent in the labour force and another as a full-time homemaker (Statistics Canada 2000b: 110). Other changes reflecting women's increased labour force participation include delayed childbirth and a declining birth rate (an average of 1.2 per household in 1996) (Statistics Canada 2000b: 30, 34, 36).

We have also witnessed an increasing number of other family forms: more common-law households, lone-parent households, step-families and more openness in terms of gay and

lesbian unions. The divorce rate has increased significantly since the 1970s, in part because of more liberal divorce laws, although it has been falling since the late 1980s (Statistics Canada 2000b: 32). Lone-parent households represent 19% of all households with children, and most are headed by women who are divorced or separated (Statistics Canada 2000b: 32-33). All these changes are linked to concerns about the welfare of children. The increase in dual-earner families and lone parenthood has reduced the available time for parenting and has increased stress for households with children, given the lack of accessible, high quality and affordable day care. These changes also reflect challenges to dominant ideologies regarding the nuclear family and full-time motherhood. Thus, a state focus on children can also represent an attempt to allay concerns regarding the impact of these developments on children.

Nikolas Rose (1990: 121) noted that "[c]hildhood is the most intensively governed sector of personal existence" and that the health and welfare of children have in various ways been linked "to the destiny of the nation and the responsibilities of the state." Historically, state interest in children has often been more direct and prominent when faced with anxieties about the future of the nation, for example, during periods of war. At times of pronounced economic and social change as well as political uncertainty, a renewed expression of interest in children has symbolic value as a reaffirmation of hope and a commitment to the survival of the nation. In the Canadian context over the last two decades, appeals to the image of children have likely also attempted to defuse anxiety about the political state of the nation. A focus on children can appeal to and foster unity among Canadians as citizens and politicians in the face of the threat of Quebec's separation, jurisdictional disputes over social policy and its funding, and ideological differences. The general subject of children is perceived as less divisive than other political issues. It is noteworthy that all members of the House of Commons supported the resolution seeking to end child poverty on November 24, 1989 and that the *Convention on the Rights of the Child* has been widely ratified — though not widely enforced — among member states of the United Nations. As evident in George W. Bush's campaign slogan, "No Child Left Behind," children have been used as rhetoric to serve a variety of different political agendas.[8]

In summary, restructuring and related changes in the labour market and the family have contributed to a focus on children in poverty discourse. A shrinking conception of poverty is consistent with a shrinking welfare state. Other factors, however, have also been instrumental in encouraging or reinforcing this shift.

Children's Rights and International Scrutiny

While state rhetoric about children may be more pronounced during periods of social and economic turmoil, state rhetoric also reflects changing social conceptions of childhood and children. The view that children are primarily extensions or appendages of their parents is still widespread in Western culture. This view has, however, been increasingly challenged by the notion that children are individuals in their own right who have separate interests and are entitled to respect. Although children may still legally be subject to physical punishment by their parents or guardians in Canada, physical punishment itself has become controversial and is not recommended by government authorities. Increasing attention to the poverty

experienced by children, to some degree, reflects a change in the general social status of children.

Increasing international attention to the rights and needs of children since the 1970s has helped generate interest in the situation and needs of children domestically. On many occasions over the past century, the United Nations has adopted instruments that affirmed the rights of children or set standards for their treatment. In 1959, the United Nations adopted a non-binding resolution in the form of the *Declaration of the Rights of the Child*. In the late 1970s, the Polish delegation to the United Nations, supported by Eastern European states, proposed a binding treaty or convention on children's rights (Van Bueren 1994: 25). The UN subsequently declared 1979 the International Year of the Child and began drafting a convention. In 1989, the UN issued 10-year anniversary statements regarding the status of children's rights and on November 20, 1989, the General Assembly adopted the *Convention on the Rights of the Child*. This Convention was referenced repeatedly in debates in the House of Commons on the elimination of child poverty on November 24, 1989 (Debates, 1989). Canada ratified the Convention after extensive consultation with the provinces and territories in December 1991. Article 14 of the Convention explicitly recognizes the "right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development."

In October 1990, then Prime Minister Brian Mulroney co-chaired the World Summit for Children held in New York, which issued the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and its Plan of Action. Canada at this time had one of the highest child poverty rates of all industrialized nations, a fact that was publicly highlighted to the embarrassment of the Mulroney Government. The Summit motivated a rhetorical focus on children and a commitment by national governments to develop action plans that could "improve the lives of children throughout the world" (Canada 1992a: 1). The Minister of National Health and Welfare established the Children's Bureau to monitor and co-ordinate Canada's response to the World Declaration. In the Speech from the Throne in May 1991, the Government of Canada again expressed a commitment to developing an action plan that would "improve the education, protection and nurturing of Canada's children" (Canada 1992a: 1).[9] In 1992, the government issued its action plan for children which identified "reducing children living in low-income circumstances and preventing conditions of risk to children" as two areas of highest priority (Canada 1992a: 41).

The government's plan identified five central issues relevant to child poverty: employment and labour market conditions, social assistance (the increase in housing costs and increased usage of food banks), the need for a better integrated system of income supports, support services, such as early childhood development, and the increase in lone-mother families. Initiatives to deal with child poverty were also identified, the most prominent being a child benefit that was described as "a step toward focusing social policy and income security measures on families with the greatest need, while simplifying our system of family and child benefits"(Canada 1992a: 42). Other initiatives mentioned included a child development initiative to ensure that "children have a good start in the early stages of their lives" (Canada 1992a: 43) (including community oriented projects, research, education of parents), increased enforcement of child support orders and criminal enforcement of

prohibitions against child pornography. These initiatives, which notably did not include labour market reform or more universal programs, remained central to governmental approaches to child poverty over the course of the 1990s.

Empirical Research and Justifications for a Focus on Child Poverty

While empirical research can represent a response to shifts in policy discourse and orientation, it can also facilitate or reinforce particular shifts by making particular social impacts more visible.

Several anti-poverty activists attribute the beginnings of a consciousness of the impact of poverty on children to the publication of *Poor Kids* by the National Council of Welfare in 1975.[10] This publication constituted the first attempt in Canada to identify the impact of poverty on children. The report pulled together research from work on Head Start in the United States and identified gaps in what was then known about child poverty in Canada. The report itemized the increased risks for children living in poverty and the apparent correlations between poverty and poor health, lower educational performance and charges of delinquency. By applying poverty lines to census data, the Council found that a large number of children were then living in poverty — 24.5% of all children with the highest levels of child poverty in Newfoundland (45.3%) and Saskatchewan (38.4%). In 1979, the National Council of Welfare also released a report on the child welfare system.[11]

In 1980, Statistics Canada began to record systematically the number and percentage of children living in households with pre-tax incomes below the LICO (the unofficial poverty line). This practice made it possible to trace the rate of child poverty, and indicated that the incidence of child poverty had increased from 15.8% to almost 21% in 1984, dropped to 15.3% in 1989 before climbing to 21.1% in 1996 (Statistics Canada 1999a). The release of the database used in the Luxembourg Income Study in 1987 also made it possible to compare income distributions and transfers across industrialized countries. Using the low income measure (below half the median income), Canada emerged with a relatively high rate of poverty for families with children compared to Germany and Sweden: 17.7% compared to 8.8% and 4.7% respectively. Ed Broadbent noted that a 1989 report by Statistics Canada highlighting the issue of child poverty had stimulated his motion before the House of Commons (House of Commons 1989: 6173).

The cumulative result of this research was the "discovery" of a large number of children living in low-income households. Empirical research on the increasing incidence of divorce also brought to light the increased number of single mothers with children living in poverty that some researchers dubbed the "feminization of poverty." Statistical and quantitative research on single mothers and welfare reform, much of it from the United States and most of it dealing with the impact of welfare on employment incentives or the impact of lone parenthood on child outcomes, has proliferated over the last two or three decades. More recently, the National Population Health Survey and the National Longitudinal Survey of Children and Youth that is tracking the development of over 22,000 children since 1994-95, are providing extensive sources of data on child well-being in Canada.

Has the empirical research brought to light a justification for the policy focus on children's experiences of poverty? In 1997, the low-income rate of 19.8% for children in Canada was higher than the rate of 16.4% for adults between 18 and 65 years of age, and somewhat higher than the rate of 18.7% for adults over 65 (Statistics Canada 1999a). The higher risk of poverty for this age group reflects, in part, the impact of high unemployment and restructuring on young families.[12] The child poverty rate also climbed from 15.3% in 1989 to a high of 21.1% in 1996 and remained high at 18.8% in 1998 compared to other industrialized countries. These rates exclude poverty rates among children on reserves and in the Northwest Territories. Rates of child poverty are higher in Aboriginal communities than in other sectors of the population because of a high rate of poverty in the Aboriginal population and because a much greater percentage of the Aboriginal population is under 25 than in the population as a whole. The Royal Commission on Aboriginal People reported that 56% of the Aboriginal population in 1996 was under 24 years of age compared with 35% of the general population and that relatively higher birth rates have meant a higher growth rate in the Aboriginal population (Canada 1996: v. 2, 803, 931). These facts suggest that child poverty cannot be ignored as a significant component of poverty and an even more significant component of poverty for Aboriginal people.

Although the child poverty rate is undoubtedly high, it should be noted that the birth rate overall in Canada has been declining. Moreover, children under age 18 are not and have never been the largest group living in poverty in Canada. In 1998, 1,274,000 children were living in households under the pre-tax LICO compared to 3,782,000 adults (Statistics Canada 2000a).

Corak and Heisz (1996) suggested that, while children constitute only a minority of the poor population, they may constitute a disproportionate percentage of the chronically or persistently poor and thereby experience more extended periods of poverty. Data available from the Survey of Labour and Income Dynamics suggest that 38% of all people living in lone-parent households, 12% of all children under 6, 23% of unattached individuals, 6% of seniors and 6% of couples with children experienced poverty for at least four years in Canada between 1993 and 1998 (Morisette and Zhang 2001). The authors correctly noted that four years is a long time in the life of a child, and that there is a differential risk between children under 6 and seniors. However, these children and lone parents generally constitute a small percentage of the overall population that experiences persistent poverty. Finnie's study (2000) of the low-income population from 1992 to 1996 showed that of those identified as the chronically or long-run poor, 55.8% were unattached individuals (excluding students) and about 43.5% were individuals with children. Of the latter, 15.9% were single mothers and 26.7% were attached individuals. Finnie's study did not identify the number of children affected but it seems clear that children do not constitute a disproportionate percentage of the chronically poor.[13] Rather, Finnie's (2000: 31) study suggested that unattached individuals comprise the single largest low-income group both in the long run and in any single year.

Corak and Heisz (1996: 5) alternatively suggested that child poverty is important because it can have longer-term implications than the experience of poverty at other life stages.

> Being raised in a poor family somehow predisposes individuals to a lifetime of poverty: child poverty begets child poverty. In this sense, child poverty is an important element in the development of an "underclass" or a "culture of poverty", and as such should be at the centre of policy development.

Although Corak and Heisz (1996: 15) identified a significant degree of intergenerational income mobility, their study found that men with fathers in the top 25% of the income distribution are much more likely themselves to be within the top 25% while those with fathers in the lowest 25% of the income distribution were more likely to remain there themselves. Corak and Heisz suggested that these results support the importance attached to fighting child poverty. Finnie (2000: 33), in his study of persistent poverty, also advocated "beginning at the beginning," trying to extend initiatives back to childhood "since the first years of life are where many of the most basic problems seem to originate."

Research on the impact of poverty on children's life experiences and chances has shown significant correlations between families under the pre-tax LICO and harmful outcomes for children. These outcomes include higher infant mortality, low birth weight, a higher risk of health concerns, cognitive and behavioural problems, and lower levels of educational development (FPTAC 1999: 14, 31, 43; Ross and Roberts 1999). Numerous factors may explain these outcomes. Low-income children are apt to live in housing conditions that are cold, damp and badly in need of repair, or overcrowded. Because poverty is increasingly spacialized or geographically concentrated, they are more likely to live in neighbourhoods that are located near hazardous wastes or high traffic density, or that have higher levels of crime. Children in low-income households are more likely to have lower levels of nutrition owing to a diet that has fewer fresh vegetables and fruit, and lower-quality meat products. Poor children are more likely to have fewer recreational opportunities and more likely to experience low-quality day care (low worker/child ratios). As a result of housing shortages and instability, they are more likely to experience a number of environmental changes including repeated residential moves, changes in care arrangements and changes in schools. Their schools are more likely to be inferior and their parents are less financially able to provide them with educational and extracurricular opportunities as well as social contacts. Poor parents are also more likely to experience higher levels of isolation and stress, depression or substance abuse as a result of incomes that are too low to meet basic needs, housing insecurity, employment-related pressures, and the stigma and marginalization associated with multiple experiences of social disadvantage and oppression.

Adults living in poverty also suffer many other harmful consequences including poor nutrition and poor health. One study of child hunger found that parents were seven times more likely to go hungry themselves for lack of money (McIntyre et al. 1998). Health research has established that low-income adults are more likely to rate their health as fair or poor than those in the highest income households and are more likely to die earlier and suffer more illnesses than Canadians with higher incomes. As income increases, Canadians continuously experience improved health and longer life expectancies (FPTAC 1999).

Because adults in poverty also suffer adverse health consequences, the policy focus on poor children likely reflects a greater concern with developmental losses or socialization processes

that can increase the probability of experiencing low income as an adult. The nature of the relationship between childhood experience and adult poverty — what mechanisms are at play — has been the subject of a great deal of empirical research across disciplines. According to Corak and Heisz (1998: 65), this relationship should be "central to the conduct of labour market and social policy." Its relevance appears to lie in the implication that intervention during childhood can generate significant cost savings relative to intervention during adulthood[14] and that policy solutions, other than money transfers, may be more appropriate if human capital formation primarily results from factors other than low income.

An assessment of the burgeoning literature related to these issues is beyond the scope of this report. However, it is important to highlight three of the major strands of research on the relationship between childhood and adult poverty that appear prominent in some government publications.

First, a great deal of empirical research in the social sciences has attempted to trace the connections between childhood poverty and various negative adult outcomes. In 1980, the Senate Committee on Health, Welfare and Science examined the question of whether there were links between poverty and juvenile delinquency. Its report concluded that multiple risk factors were at play and that "the experience of poverty in early childhood has not been shown to be an adequate explanation, in itself, of later criminal behaviour" (Senate 1980: 51-52). In December 1989, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology again reviewed this question and a number of these studies in its report, *Child Poverty and Adult Social Problems*. The Committee noted that child poverty per se did not cause adult social problems but that multiple risk factors associated with child poverty did increase the probability of psychological disorders, juvenile delinquency, poor school performance, illiteracy and unemployment in adulthood. The Committee noted that children in households receiving social assistance appeared to be at an even higher risk of psychiatric disorders and poor school performance. The report emphasized that these outcomes are very costly to the economy in light of increased competition in global markets and changing demographics. These demographics meant that an increasing number of elderly people would, in the future, depend on fewer younger workers (Senate 1989).[15]

A second line of influential empirical research, of a neurobiological nature, suggests a relationship between the secure attachment of parents/caregivers to babies in the first 18 months of life and the formation of neural networks that benefit healthy adult development. These studies also suggest that verbal and cognitive stimulations within the first five years of life have an important influence on neural development (FPTAC 1999: 163, 168; McCain and Mustard 1999). According to the report of the Federal/Provincial/Territorial Advisory Committee on Population Health (FPTAC 1999: 88), "[i]nvesting in prenatal health and the first five years of life is good for children, and for the economy" because the first five years are the "most critical time to promote human competence and potential." While neurological delay does happen in individual cases, these studies raise questions as to how significant neurological delay is in the experience of poverty by most children. The Advisory Committee (FPTAC 1999: 78-79) noted correlations between maternal depression and low income, and between household income and school readiness for both cognitive and behavioural competence. However, while the incidence of emotional or behavioural disorders, grade repeats and

impairment in social relationships was markedly higher for children in the very poor categories (income below 75% of LICO) and somewhat higher for children in poor categories (at 75% to 100% of LICO), the largest number of children experiencing problems overall fell within the middle- and upper-income groups (FPTAC 1999: 85). McCain and Mustard (1999) noted that poor parenting styles cross socio-economic lines and, for this reason, strongly recommended that early childhood development programs be available for all children.

Related to the concerns with child development and low income is a concern with the intergenerational transmission of poverty or welfare dependency in the context of labour market and welfare policy. Finnie (2000: 33), for example, suggested that proactive employment policies for long-term recipients are important so children "learn about the nature and value of work rather than a life of welfare dependency." A significant preoccupation of empirical work in the United States has been the intergenerational transmission of welfare dependency. It arises from the belief that parents in receipt of welfare transmit an acceptance of welfare as a way of life to their children, making it more likely their children will depend on welfare as adults. Conservative attacks on welfare in the United States for these and related reasons have culminated in legislation that mandates workfare and terminates welfare for long-term recipients.

Empirical studies have established a statistical correlation in welfare use between generations (Rank and Cheng 1995) and between some market sources of income and a child's adult income (Corak and Heisz 1998). However, some studies suggest the correlation between welfare dependency among generations is not causal but is explained by economic class or by a combination of other specific characteristics including neighbourhood effects.[16] Most welfare recipients examined by Rank and Cheng were not themselves raised in households receiving welfare, and other studies have clearly established that most households move off welfare in a short time. According to some analysts, the fact that a number of children raised in poor households also escape poverty as adults suggests that factors other than income, such as role model effects and family resiliency, are at work and should be reflected in social policy.

The concerns with child development are important because low-income parents are often less able to provide an environment that optimally stimulates children. However, as rationales for a focus on child poverty or for framing poverty in terms of child poverty, these concerns reflect controversial assumptions about the primary causes of, and solutions to, poverty. The concern with child development in the context of poverty assumes that the lack of optimal development of children is a significant, if not central, cause of adult poverty. Poverty is thus implicitly presented as the result of limited human capital rather than a limited number of jobs, low-paid jobs and a set of life conditions or structures that curtail opportunity across life cycles. Empirical studies on the intergenerational transmission of welfare dependency and poverty tend to connect poverty and individual behaviour more explicitly. For example, Corak and Heisz (1996), by referring to a "culture of poverty" and the "underclass," implied that low-income parents transmit poverty to their children through their attitudes and behaviour, and that inadequate socialization or some kind of transmitted psychological predisposition is a significant, if not central, cause of poverty outcomes. Both approaches emphasize individual characteristics or attributes mediated primarily through the family rather than external factors beyond the control of individuals. Individual characteristics or attributes are not irrelevant to

poverty. Clearly, people cope with, and respond to, structural constraints in ways that vary and, to some degree, depend on their particular life histories and individual temperaments. However, an emphasis on individual attributes can also be a way of assigning fault for being poor and responsibility for change to poor people rather than to the economy or the state. Such an outcome is consistent with the main thrust of restructuring discourse.

The Impact of Social Movements and Interest Groups

The Women's Movement, Fathers' Rights and Pro-Family Groups

As Nancy Mandell (1988: 51) has stated, the fate of women has always been closely linked to that of children. Maternal feminists at the turn of the century premised many of their policy proposals, including women's suffrage and the implementation of a mother's allowance, on the well-being of children and the important contribution of women, as mothers, to social welfare. The contemporary women's movement has been critical of maternal feminism, because it defined women's interests and needs in terms of the needs and interests of children and families. In contrast, the second wave of feminism has challenged the concept of rigid inherent gender roles and the private sphere of the family and motherhood as women's place or biological destiny. An essential piece of the women's movement has been to assert women's right to self-determination and to contest both economic and cultural subordination to men in marriage and social life. While the women's movement has been important in elevating the concerns of children and child care, the separation of motherhood from womanhood has provided a context that has also made it easier for both a separate child-centred discourse and a new ideology of fatherhood to emerge (Drakich 1989).

The new ideology of fatherhood was encouraged by media, social science research on child development and fathers' rights groups (Drakich 1989). Fathers' rights groups have elevated the status of fatherhood and promoted a gender-neutral discourse around children. Fatherhood has become accepted as "emotionally and psychologically vital for the welfare of the child," and fathers have been constructed either as the "new ideal father," the engaged and caring parent or as the "deadbeat dad" (Smart 1996: 54). These developments have been important in debates on lone parenthood and child poverty because the involvement of fathers is believed to "facilitate (both) the post-divorce adjustment of children and ensure compliance with support payments" (Drakich 1989: 72).

Meanwhile, right-wing, pro-family groups still characterize divorce and the increasing labour force participation of women as harmful to children. Pro-family groups, including religious fundamentalist groups and REAL Women of Canada, prefer to limit policy solutions to ones that maintain a primary emphasis on family responsibility.[17] Attachment theorists also express concern about the impact of dual wage earners on the importance of a "satisfactory attachment to a primary caretaker, usually the mother" and on the energy and time required to provide committed parenting (Steinhauer 1993: 2). Despite some support for more active fathering, the father/breadwinner with homemaker/wife is still a prominent cultural ideal. A policy focus on children provides a way of addressing these constituencies by suggesting the state is doing something to allay their concerns.

Anti-Poverty Activism

The focus or emphasis on child poverty was assisted, if not generated, by the activities of several public interest groups or organizations that were formed with the specific objective of raising consciousness of child poverty and developing proactive solutions to child poverty.[18] In 1984, the Social Policy Reform Group comprising members of the National Council of Welfare, the Canadian Council on Social Development, the National Advisory Committee on the Status of Women and the Association of Canadian Social Workers, initiated work on child poverty and child benefits. In March 1985, Christa Freiler, then with the Toronto Social Planning Council, organized a conference called Child Poverty: The Moral Shame of Ontario, which was sponsored by several Toronto organizations. Although the social policy community in Toronto was not unanimously receptive, the conference did galvanize a number of committed activists, largely academics and professional social workers, to form Citizens Against Child Poverty, which later became the Child Poverty Action Group (CPAG).[19] The purpose of this organization was to enhance the profile of child poverty and to promote broadly based social policy solutions.

In its first publication, *Fair Chance for All Children*, in 1986, CPAG tried to put forward a more universalistic social democratic approach to children similar to that adopted in European countries. It called for a national income program for preschool children that would obviate the need for social assistance for families with children. The income supports from this and similar proposals would have been sufficient to remove the *entire household* from social assistance, not only the children, but this idea was modified into "taking children off welfare" by the Ontario Social Assistance Review Committee in 1989. The payment of income supports for families with preschool children, independent of social assistance, is analogous to the payment of pensions for seniors and employment insurance for adults.

After the House of Commons all-party resolution in 1989, several organizations interested in child poverty developed a plan to build a broadly based national coalition that would focus public attention on government efforts (or lack thereof) to implement the resolution. The result was the formation, in 1991, of Campaign 2000, an organization that currently represents a coalition of over 85 anti-poverty and related groups. Strategizing and social policy formation for both CPAG and Campaign 2000 were developed by a relatively close-knit group of professionals most of whom resided in Toronto.[20] Solutions proposed by Campaign 2000 have included a progressive and substantial child benefit to assist with the cost of raising children, extended parental leaves, community child care programs, child support assurance programs, a national youth education endowment program and a number of employment-related policy proposals (Campaign 2000 1994). These solutions have attempted to facilitate choice of either personal or community caregiving and to recognize the significance of child care labour.

Campaign 2000 was extremely effective in establishing a public profile for child poverty (Popham et al. 1997). Its communication and media strategies included the staging of child poverty-related events and the release, since 1992, of annual report cards on child poverty on the anniversary of the House of Commons resolution. The social report card typically used an abundance of hard empirical data to illustrate the economic, social, health, education and housing status of families with children in Canada. Campaign 2000 also adopted a

number of other strategies: developing a public education campaign in association with the Body Shop, releasing policy and position papers on Canada Day, sponsoring hearings on the *International Convention on the Rights of the Child* and child poverty, and directing letters on child poverty from a diverse number of high-profile Canadians to the prime minister (Popham et al. 1997: 265). However, the media appeared most receptive to the annual report cards, which often appeared as lead stories. Polls in the mid-1990s indicated a large majority of Canadians believed the federal government had to make child poverty a priority.[21] Judy Rebick (2000: 22) noted that the pollsters framed their questions in terms of child poverty, not poverty more generally and were, as such, constructing the issues "in the image of the country's power elite."

Activists engaged in the issue of child poverty readily admit to the strategic use of a child focus. According to Ken Battle, child poverty was used as a "hook to talk about poverty generally" and as a "deliberate tactic to keep the heat on poverty."[22] Members of Campaign 2000 also described the focus on child poverty in strategic terms as "the most effective way to capture public attention in a short period of time" (Popham et al. 1997: 268). Susan McGrath (1997: 179) noted:

> The founding members of CPAG deliberately chose a child-centred advocacy strategy in an attempt to bring public awareness to the poverty being experienced by Canadian families. The identification of poor children allowed for a construction of the chronic social problem of poverty which would hopefully resonate with the public and create support for more extensive and responsive policies than traditional anti-poverty arguments. The focus on children seeks to avoid the dichotomy of the "deserving" and "undeserving" poor which has been part of social policy debates. Children cannot be seen to be responsible for their poverty.

While Christa Freiler sees the focus on child poverty as "strategically useful," she has also argued that children are a legitimate concern, and that women's poverty is largely due to the presence of children.[23] Colin Hughes, another member active in CPAG, argued that singling out children is justifiable as children are "persons in their own right not just shadows of their parents."[24]

According to Freiler and other CPAG members, other policy groups have not wholeheartedly endorsed this strategy. Some women's groups were initially critical of the focus on children as opposed to women's oppression more broadly, and labour groups were reluctant to endorse a focus on children and poverty as opposed to income distribution and inequality.

From the start, tensions arose concerning the participation of low-income people. Popham et al. (1997: 251, 256) noted that at the formation of Campaign 2000, disagreements between professional and low-income people limited the consensus that could be established, and the lack of resources prevented funding broad community participation, especially from low-income people. Although the National Anti-Poverty Organization (NAPO) was part of Campaign 2000 until 2000, some members have been critical of the focus on child poverty or families because it obscured the poverty of individuals without children (who constitute a

significant percentage of the poor population) and reinforced the categories of "deserving" and "undeserving" poor.[25]

Notwithstanding their differences, most of these groups have been and remain members of Campaign 2000, and there appears to be less tension around the issue of child poverty among non-governmental organizations (NGOs), at least from the perspective of child poverty activists.[26] NAPO, however, formally withdrew from Campaign 2000 in March 2000 citing a lack of sufficient resources and staff to maintain its membership.[27]

Business and Conservative Think-Tanks

Business and right-wing think-tanks have also been instrumental in framing the issue of poverty. Haddow (1993: 189) noted that although economic class organizations or business federations generally preferred targeted work incentive measures in the 1960s and '70s, their participation in poverty reform was limited because "no vital class-related interest" was engaged. As the economic situation worsened from the mid-1970s, business opposed new social expenditures of any kind. Their concerns were well represented within the Department of Finance (Haddow 1993: 190).

Ernie Lightman (1991), however, suggested that throughout the 1980s, business groups did not support the demise of government programs but rather the targeting of social spending in ways that would ultimately benefit business through investment in human capital such as education and day care. Whatever the position in the 1980s, it is fair to say that in the 1990s business groups, such as the Business Council for National Issues and the Canadian Federation of Independent Business, and the major print media strongly endorsed and promoted restructuring by stressing the need for cutbacks, inflation control, deficit reduction, increased productivity and employment incentives. These well-funded lobby groups actively promoted the view that a market-driven approach was the only solution in the face of globalization, and that poverty could be addressed only through economic growth and a competitive economic position.

In terms of specific policy responses to poverty, the Fraser Institute has perhaps been most influential in redefining poverty through its publication and promotion of the work of Christopher Sarlo who uses a physical subsistence measure to define poverty. The Fraser Institute has also promoted market-driven reforms and a reduced role for government, and has been instrumental in the casting of women's and Aboriginal groups as special interest groups. More recently, the Fraser Institute has called for time limits on welfare use similar to the five-year limit instituted through welfare reform in the United States (Clemens 2001).

The C.D. Howe Institute, another think-tank sponsored primarily by business, has also been active in issuing a number of publications over the last decade that have addressed poverty and welfare reform. These publications have emphasized workfare and work incentives, and identified families led by single mothers and child poverty as centrally problematic.[28]

Parliamentary and Senate Debates, Committees and Task Forces

An extensive analysis of parliamentary committee and task force reports is beyond the scope of this report. However, a brief review of a number of such reports does illustrate the

increasing focus of state discourse on child poverty since the 1970s. The following review also illustrates how restructuring has shaped and influenced the identification of the causes of, and solutions to, child poverty itself.

Two prominent reports in the early 1970s made no specific reference to child poverty. In *Poverty in Canada: Report of the Special Senate Committee on Poverty* (Senate 1971) the Senate Committee highlighted the existence and extent of poverty. It canvassed multiple characteristics of "the poor" (working poor, welfare poor, rural poor, minorities) and multiple dimensions of poverty. It recommended a "comprehensive...anti-poverty program for the seventies" in the form of a guaranteed annual income pegged at 70% of the Senate Committee's poverty line. The minority report, entitled *The Real Poverty Report*, in contrast, identified poverty as the result of a power imbalance between workers and business (and a structural lack of high-paying jobs), and discrimination based on gender, race and Aboriginal ancestry.

The Report of the Royal Commission on the Status of Women (Canada 1970) made the poverty of women more visible and recognized the relationship between children and gender inequality given women's primary responsibility for child care. From the perspective of advancing women's equality and relieving women's poverty as a group, the Commission recommended substantial monthly cash allowances for dependent children which would either recognize the domestic labour of full-time mothers or help cover the cost of child care where parents were employed (Canada 1970: 306). The Commission also recommended payment of a guaranteed annual income to the heads of lone-parent families with dependent children, effectively "taking them off welfare,"[29] a national day-care act and more effective enforcement of support orders. The report did not, however, address the effect of market forces on women's poverty.[30]

In the 1980s, we began to witness the development of more of a child focus in relation to poverty and associated social issues. In 1980, the Standing Senate Committee on Health, Welfare and Science published *Child at Risk*, which examined the relationship between the prenatal period and early childhood, including the experience of poverty and criminal juvenile behaviour. Between 1985 and 1988, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology also issued three reports on child and family benefits, and child care.[31] In 1989, as previously mentioned, this Committee revisited the issue of children at risk in its examination of child poverty and adult social problems.

The *Report of the Task Force on Child Care* (Canada 1986) also served to increase consciousness of child care and parental leave as issues that concerned children, women and society even though the report's recommendations were never implemented.[32] In 1988, the Social Assistance Review Committee of Ontario (SARCO) (Ontario 1988: 4), in the most extensive provincial inquiry undertaken in relation to the welfare system, also stressed the "devastating effects of poverty, particularly on children."

On November 24, 1989, Ed Broadbent, shortly before his retirement as leader of the New Democratic Party, introduced the motion in the House of Commons to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000" (House of Commons

1989: 6173). The resolution was debated by members of Parliament but ultimately passed unanimously. All the members who spoke to the resolution appeared to acknowledge that the needs of poor children provided sufficient justification for the motion. However, the debates also revealed significant differences among the political parties as to how to achieve this objective. Perrin Beatty, then Minister of Health and Welfare in the Conservative Government, argued that by reducing the debt and taking measures to enhance economic growth the Conservative Government *was* attempting to take care of children and to finance social programs. He suggested that the Government had taken action to support the family through an improved economy, a refundable child tax credit, plans to assist in the enforcement of support orders, and a concern with physical and sexual abuse. Other members, such as Margaret Mitchell, argued that immediate income benefits were necessary to reduce poverty and that "[c]hildren should not be sacrificed to the national debt"(House of Commons 1989: 6209). Some members of Parliament raised related issues, such as obstructions to paid work, the high cost of housing, a lack of reliable, accessible and affordable child care, and the lack of flexibility and support networks experienced by many families.

Committees in both the Senate and the House of Commons conducted hearings and released reports regarding child poverty in the early 1990s. According to Maureen Baker (1997: 166), both committees and chairs deliberately chose to use the term "child poverty" rather than "poverty" to "avoid any implications of the 'deserving' poor and 'undeserving' poor, and to elicit concern and willingness to act from all political parties. After all, if the focus is on children, no one can blame their poverty on laziness, lack of job skills or defrauding the unemployment system."

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology issued its report, *Children in Poverty: Toward a Better Future,* in December 1991 (Senate 1991). Committee members observed that Canada "cannot continue to compete and prosper in the global arena" if one out of six children grow up poor (Senate 1991: 6). Members acknowledged the relationship with women's poverty, noting that "[w]omen's continued responsibility for child rearing, increases in divorce rates and the relatively recent growth of single motherhood underscore the fact that women have particular needs with respect to employment and employment related solutions aimed at alleviating child poverty" (Senate 1991: 17). Among its formal recommendations, the Committee recommended a two-tier approach involving both income supports and service provision, a national conference on solutions to child poverty, a policy on national child care, an increase in the federal minimum wage, financial support for housing and prenatal education. The Committee also recommended, as one of two options, the adoption of a child benefit very similar to what is now the National Child Benefit that would benefit "working poor" families.

Following passage of the 1989 resolution in the House of Commons, the Sub-Committee on Poverty of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women decided to examine solutions that would eliminate child poverty by 2000 in accordance with the resolution. In its first report, *Canada's Children: Investing in our Future* (House of Commons 1991: 20-23), the Committee used the 1978-based pre-tax LICOs to estimate the number of children living in poverty, the poverty gap and its duration as well as the effects of poverty.

> As a result of child poverty, society as a whole suffers, both economically and socially: society is less productive than would otherwise be the case; greater use is made of the unemployment insurance and social assistance schemes, and of such subsidized services as day care, health care and housing, greater burdens are placed on our justice system and the prisons; and the future generation grows up stigmatized, marginalized and deprived.... Children are a resource that society cannot afford to waste (House of Commons 1991: 20-21).

The solutions endorsed by the Committee included:

- early intervention programs (prenatal health and education);
- 50% cost sharing of subsidized licensed child care that would be universally accessible, comprehensive and high quality;
- school food programs;
- several housing initiatives;
- levels of social assistance that meet basic needs;
- examination of an increased minimum wage and Guaranteed Earned Income Supplement;
- employment creation and training;
- negotiations toward Aboriginal self-government; and
- an increase in the value of the refundable Child Tax Credit as well as conversion of the Child Care Expense Deduction to a refundable child care expense tax credit.

The Committee also noted that "in order to ensure that families have adequate discretionary income to provide for the educational, recreational and cultural needs of their children, the value of federal child-related benefits not be deducted from social assistance income" (House of Commons 1991: 61).

In its second report, *Towards 2000: Eliminating Child Poverty* (House of Commons 1993), the same Committee challenged the use of relative income measures of poverty, such as the LICOs and LIMs, in identifying the levels of child poverty. The Committee recommended a needs-based measure of income inadequacy identified as "the level before which families would have serious difficulty in living a healthy and physically acceptable life" (House of Commons 1993: 70). The Committee concluded that the use of food banks in Ontario was due to other, non-income factors (House of Commons 1993: 50). It attributed an unequal distribution of income to entrepreneurial risk taking; educational pursuits, choice of area of residence, age distribution and low incomes for immigrants on arrival in Canada.

> It is this economic freedom, the economic diversity of our regions and the diversity of our population base which produces disparate incomes at any point in time. Confusing this with poverty not only misdirects scarce public resources, it incorrectly influences our view as to how our economy should work and how our society should function (House of Commons 1993: 69).

Essentially, the Committee concluded that child poverty was not a significant problem in Canada. The Committee's conclusions were widely perceived as an attempt to escape or minimize international criticism of Canada's high child poverty rates according to internationally recognized LIMs. Repeated references were made to the need to better inform the world about the "true state of poverty" in Canada (House of Commons 1993: 69-72). Most anti-poverty groups including NAPO and the Association of Food Banks, the Canadian Council on Social Development and the Metro Toronto Social Planning Council viewed the Sub-Committee as having a predetermined agenda and boycotted the hearings. Liberal and NDP representatives also refused to participate.

The above two reports demonstrate that the issue of poverty in the early 1990s was being framed in terms of child poverty. Even debate as to the most appropriate income definition of poverty occurred within this discursive framework. Both reports also highlighted the importance of children as future workers and taxpayers to economic growth, a dominant concern of restructuring discourse. Moreover, the reports demonstrated an increasing emphasis on children as investments or resources. While this rhetoric may reflect an attempt to influence the business community, one might question the degree to which a "national investment model" is convincing or persuasive to business interests in light of labour surpluses in the short term, the increasing mobility of capital and the potential for increased levels of immigration in the long term. The policy solutions proposed in the above studies varied, but the policies most consistently advanced included some form of early childhood development, more rigorous enforcement of child support orders and some form of a child benefit.

Much of the policy discussion of child poverty throughout the 1990s focussed on a restructuring of child benefits. The Social Assistance Review Committee in Ontario in 1988 recommended an integrated child benefit that would reduce poverty and "remove children from the social assistance system entirely by using another program to meet their income needs" (Ontario 1988: 115). Discussions of children's benefits were usually directed toward achieving one of two other objectives, either targeting benefits to those most in need or using child benefits to address work disincentives believed to be generated by social assistance. In 1985, the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs recommended a more targeted child benefit with larger benefits at the lower end of the income scale, a measure that would ultimately replace the universal Family Allowance in 1993 (House of Commons 1985). Targeting of the Family Allowance, which was first established in 1945, began in 1973 when it was made taxable. In 1978, the Family Allowance was reduced and the refundable Child Tax Credit was introduced to target low-income families. The Family Allowance was de-indexed and the non-refundable Child Tax Credit was established in 1986. In 1989, the government began clawing back Family Allowance payments for high-income families. In 1993, the federal government replaced the universal Family Allowance, the refundable Child Tax Credit and the non-refundable Child Tax Credit with an income-tested single monthly benefit and with the Working Income Supplement to assist low-income "working" families with children. The federal government presented the Child Tax Benefit as a measure that would provide additional support for low-income families and "give children a stronger start in life" (Canada 1992b: i). According to Kitchen, this benefit represented an abandonment of the principle of horizontal equity between households with and without children and, ultimately, an abandonment of social

responsibility for all children (Kitchen 1995). Although the Conservative Government claimed the reform targeted more benefits to those most in need, child poverty groups argued that the money saved had not been redirected to poor and low-income families and that less support was being provided to parents than under the former regime. In other words, universality had been sacrificed without an increase in benefits to the most needy. Moreover, for the first time, child benefits were linked to earned income supplements (Kitchen 1995).

During the discussion of social security reform in 1995, the Liberal Government's paper, *Income Security for Children* put forward two avenues for reform including a child benefit that would provide a more significant financial incentive for low-income families to remain in the paid work force and child support enforcement. The report did not include a gender analysis or an assessment of the differential impact of these policies. In the Report of the Standing Committee on Human Resources Development on Social Security (House of Commons 1995), the Committee identified children and child poverty as one of three broad themes that represented a framework for the renewal of social programs. The Committee ultimately endorsed child support guidelines and recommended implementation of an enhanced Working Income Supplement and a new integrated child benefit that would take children off welfare and again provide families with a greater economic incentive to take up employment. The Committee did, however, address the issue of equality for women in terms of a second theme for the renewal of social programs: enhancing security and fairness. The Committee recommended promotion of an equitable sharing of work and family responsibilities, the elimination of "occupational and financial barriers to women's economic advancement," increased access to education and training, and the need to address linkages between violence, inequality and poverty (House of Commons 1995: 100-101).

Finally, although Aboriginal child poverty is more significant demographically and has been specifically noted in several federal reports, the extensive Report of the Royal Commission on Aboriginal People, released in 1996, did not dwell on the subject (Canada 1996a). The Commission acknowledged the high levels of poverty for Aboriginal people generally. It also noted the special place and importance of children in traditional cultures and identified the onerous conditions experienced by Aboriginal children. These conditions included a higher mortality rate, lower levels of health and educational development, a higher incidence of drug and solvent abuse, and a higher rate of youth suicides. However, discussion of these issues was framed in terms of the overall impact of colonialism and the displacement of Aboriginal control over land, resources and communities as well as racism and the effect of the residential school experience. Moreover, solutions were cast in structural terms and aimed to enhance the welfare of communities as a whole. The numerous recommendations by the Commission included fair and accountable self-government for First Nations, a redistribution of land and resources, economic development, training and education initiatives for both on-reserve and urban Aboriginal people, job creation and the provision of child care. The vast majority of the Commission's recommendations, including those related to its central concern with rebuilding Aboriginal nations through a redistribution of land and resources, have not been implemented.

Summary

Since the 1970s, there has clearly been an increasing emphasis on child poverty in state discussions of poverty. Child poverty has emerged over the last two decades as not only the most significant component of poverty but as a frame for discourse on poverty itself. A number of factors were responsible for this focus including increased international attention to children's rights, empirical research on child poverty, the impact of social movements including the women's movement and interest groups such as pro-family groups and business and conservative think-tanks. A child-centred advocacy anti-poverty coalition also mounted a highly effective media campaign to target child poverty.

As the analysis in this chapter suggests, the child poverty focus of state discourse was also an outcome of economic, social and political restructuring. A restructuring process under way since the mid-1970s generated a shift in policy discourse toward the promotion of economic growth, a downsizing of government through targeting and an emphasis on work incentives and individual responsibility. At the same time, the related increased participation of women in the labour force and an increase in lone-parent households raised concerns about the welfare of children in light of double workdays and the challenge to the traditional nuclear family form. While a child poverty focus was consistent with a reduced welfare state, it likely also represented an attempt to allay concerns regarding these developments.

Beyond the focus on child poverty itself, state discourse on poverty has been shaped in a number of ways by restructuring discourse. First, economic growth has been posited as the only way of relieving child poverty (House of Commons 1989). A policy focus on children was also increasingly justified in terms of the functional value of children as future workers and the impact of child poverty on long-term costs and economic growth. Concerns with targeting and employment incentives shaped the discussion of child benefits. The major solutions proposed by government committees to counteract child poverty have been fairly consistent since the late 1980s. These have included a child benefit (that would or would not be clawed back from social assistance), increased enforcement of child support, childhood development programs as well as some mention of increased criminal sanctions for child pornography and child abuse. Overall, there has been little discussion in government reports related to children of the need to improve conditions in low-wage labour markets, to implement pay or employment equity, family-friendly employment policies, or to deal with the increasing contradictions between paid and unpaid labour for women through the provision of accessible, high-quality day care.

3. THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN WOMEN'S POVERTY AND CHILD POVERTY

Given the assignment of primary responsibility to parents for children, there is a relationship between the poverty of children and that of adult household members. As mentioned frequently in the literature around child poverty, children are poor because their parents are poor (NCW 1998). Because most children live with their mothers, either in two-parent households or lone-parent households headed by a female, there is a close link between child poverty and women's poverty.

In this chapter, I examine women's inequality and poverty, and explore the interrelationship between women's poverty and that of children. I draw on the existing literature to identify the major systemic causes of women's inequality and poverty. As Davies et al. (2001) demonstrated, women living in poverty make choices that are shaped by, and respond to, systemic constraints and dominant ideologies. A lack of support for, and recognition of, the value of child care is clearly an important source of women's inequality and poverty. Other related causes include ideologies of family and motherhood, and conditions in the labour market.

However, not all women are, or have been, mothers and not all mothers are poor. Poverty is the outcome of many complex and overlapping sites of social disadvantage and oppression. All women are more likely to be poor and to earn less than men. In 1998, 18.4% of all females were identified as living in a low-income household compared to 15.3% of all males (Statistics Canada 2000a). However, women without property or secure, well-paid employment will most likely experience poverty. Disproportionately, these are immigrant women, racialized women,[33] Aboriginal women and women with a disability. Children from these groups are also more likely to experience poverty.

- People with disabilities are nearly twice as likely to live below the poverty line as the non-disabled (Fawcett 1996). Adult women with disabilities are more likely to be poor than women without disabilities and more likely to be poor than men with disabilities (Fawcett 1996: 131). According to data in the 1996 Census, 37% of children with disabilities lived in a low-income household (CCSD 1999: 16).

- In 1995, women over the age of 15 who were identified as members of visible minorities were nearly twice as likely to have low incomes as non-visible minority women (37% compared to 19%) (Statistics Canada 2000b: 232). Visible minority women earned, on average, in 1995 about $3,000 less than non-visible minority women (Statistics Canada 2000b: 231). Visible minority women (at 37%) were only slightly more likely to have low incomes than visible minority men who (at 35%) were much more likely to have low incomes than both non-visible minority women (at 19%) and non-visible minority men (at 16%) (Statistics Canada 2000b: 233, 246). However, the average income of visible minority women ($16,600) was about $7,000 lower than that of visible minority men whose average income ($23,635) was higher than that of non-visible minority women ($19,495) but lower than that of non-visible minority men ($31,951) (Statistics Canada 2000b: 246). Over all

the age groups, visible minority women earned, on average, 70% of that of their male counterparts (Statistics Canada 2000b: 231). The 1996 Census indicated that 42.7% of visible minority children up to age 14 lived in low-income households (CCSD 1999: 10).

- Aboriginal women and children, in particular, experience significantly higher levels of low income and more extreme poverty as the legacy of an ideology of White supremacy and the impact of colonization. In 1995, three out of five Aboriginal children lived in a low-income household compared to one out of five non-Aboriginal children (Canada 2000c: 27). Forty-three percent of Aboriginal women aged 15 and over in 1996 had low incomes compared to 20% for non-Aboriginal women, 35% for Aboriginal men and 16% for non-Aboriginal men (Statistics Canada 2000b: 259, 268). Aboriginal women had an average income of $13,300, over $6,000 less than that for non-Aboriginal women ($19,350) and $5,000 less than that for Aboriginal men ($18,200) and less than half of the average income for non-Aboriginal men ($31,404) (Statistics Canada 2000b: 258, 267).

Careful attention must therefore be paid to the gendered and racialized dimensions of poverty, and the disproportionate degree to which women and children with disabilities experience poverty.

Whether poverty or inequality should be defined in terms of a lack of income and the most appropriate income-based measure are widely contested issues. Income-based definitions of poverty are controversial because poverty in advanced capitalist societies represents more than a lack of income. It is also symptomatic of a lack of equal access to wealth and economic power. In a culture that increasingly measures people by their wealth or their ability to produce wealth, being poor and dependent also represents a maligned cultural status. While I acknowledge these general concerns, for the purpose of the following analysis, I generally use poverty and low-income status interchangeably. I also use the pre-tax LICOs as the income measure of poverty as these cut-offs identify Canadians who are substantially worse off than average and have been the most commonly used measures to date.[34] The pre-tax LICO represents the income level, using 1992 family expenditures and adjusted according to family and community size, below which families spend more than 55% of their pre-tax income on basic essentials (food, shelter and clothing). Basic essentials exclude the cost of dental care, glasses, diapers, toiletries and personal items, household cleaning supplies, pets, child care, phone, paper needs, light bulbs, furnishings, appliances, transportation, medical drugs, disability insurance, toys, recreation, reading and educational supplies, tobacco and alcohol, and other miscellaneous goods. As the LICO measures are family based, the rate of child poverty according to this definition identifies the percentage of children living in low-income households.

Women as Mothers

Women have always been disproportionately poor relative to men. Evans (1998: 49) noted that between 1980 and 1995, women represented 58% to 61% of all adults living in poverty; men's share during that time ranged between 39% and 42%. In the 1990s, the gender differential actually declined reflecting the greater impact of the recession and economic restructuring on male jobs.

Gender equality indexes developed by the Federal/Provincial and Territorial Ministers Responsible for the Status of Women in 1994 demonstrated that, even excluding a consideration of wealth or assets, women in Canada received only 56% of the total income of men (61% after-tax income). At the same time, women performed a larger share of total work in terms of both paid and unpaid hours that was equivalent to five weeks per year at a full-time paid job (SWC 1997). An update showed that women received 58% as much total income as men in 1997 (63% after-tax income) (Clark 2001: 4).

As some child poverty activists have suggested, the greater part of the differential between rates of poverty for women and men is linked to the lack of support for, and recognition of, the child-rearing responsibilities undertaken by many women. Reports based on the General Social Survey by Statistics Canada using 1998 time-use surveys revealed that women work an average of two full weeks more per year than men. However, most female labour is uncompensated. Men, on average, put in 4.1 hours of paid and 3.4 hours of unpaid labour; women put in 2.5 hours of paid and 5.2 hours of unpaid labour (Clark 2001: 4). Differences in paid work between men and women in dual-earner families have declined since 1992; however, women aged 20 to 44 still spent 72% more time on child care than men (Clark 2001: 6). Studies in different contexts have identified larger differentials (e.g., Duxbury and Higgins 1998: 6; Hanson et al. 2001). Armstrong and Armstrong (1994: 114-115) also noted that time budget studies may grossly underestimate the time involved because child care, unlike other activities, is a constant responsibility. Caring for children includes meeting their physical needs through meal preparation, laundry, cleaning, changing diapers, bathing, and maintaining children's basic dental and physical health. But caring labour also includes constant supervision in the case of young children, being emotionally supportive, getting up at night, assisting them with homework or with school activities, and responding to their experiences of conflict and stress. Women in dual-earner families miss more days of paid work for family reasons than men (seven days per year for women compared to one day for men) and experience severe time stress relative to men (Statistics Canada 2000b: 111). Women account for almost all parents who are full-time homemakers (Statistics Canada 2000b: 110).

Women assume primary responsibility for unpaid child-care labour for reasons that are linked to a longstanding belief that women are destined for, or best suited to, caring for children. Norms of motherhood have changed over time and across cultures. In mid-19th century industrial capitalism, the obligations of motherhood were separated from the paid exchange of labour in the marketplace and situated within the patriarchal nuclear family. The separation of responsibilities into public and private spheres reflected and reinforced the view that unpaid child care is a "natural" female mandate and the belief that the traditional nuclear family is the ideal setting for the rearing of children. Ideologies of motherhood and the family have shaped the gendered division of labour within the "family" and, in combination with racist and colonialist ideologies and structures, shaped the educational and employment opportunities available to women. Although these ideologies are under strain, in light of increasing numbers of dual-earner households and an increasing diversity of actual family forms, motherhood remains a general expectation for women, and the heterosexual nuclear family remains widely idealized in Canadian culture.[35] In their interviews of recipients of social assistance, Davies et al. (2001) identified beliefs fostered

by these ideologies: that two parents are better than one, that mothers should care for their children full time, that men are, by nature, less able to care for children.

The combined impact of unpaid child care and dominant ideologies is clearly evident in the high rate of low-income status for both elderly women and female lone parents. Of unattached elderly women, 47.9% experienced poverty in 1998 (Statistics Canada 2000a) reflecting both unpaid domestic labour and reduced employment income that generates few if any pension benefits. The effect of unpaid labour on women's poverty is even more pronounced in the case of lone-parent families headed by a female. In 1998, 56.3% of children in such households experienced low income before tax. The average depth of poverty — the difference between the LICO and annual income on average — was $8,950 (Statistics Canada 2000a). Although the vast majority of lone parents are White, a disproportionate number in terms of their percentage of the population as a whole, are Aboriginal or can be identified as members of particular visible minorities. This outcome is likely linked to the higher rates of unemployment and poverty experienced by Aboriginal or visible minority men. Aboriginal children are twice as likely as non-Aboriginal children to live in lone-parent households (Canada 2000c: 27).

In 1991, 20% of all households with children were lone-parent households, 17% of children lived in a lone-parent household and 82% of all lone parents were women (Lindsay 1994). The majority of lone parents are divorced or separated, and the vast majority of custodial parents following a divorce are women (Pulkingham 1995: 2). In a survey of child support awards from October 1998 to March 2000, over 80.4% of mothers had sole custody compared to 8.6% for fathers, with the balance having shared (5.3%) or split (5.0%) custody (Bertrand et al. 1999). Forty percent of low-income children lived with lone-parent mothers and less than 3% with lone-parent fathers (NCW 2000). Although lone-parent households experience a high incidence of poverty generally, there appears to be a significant differential in the incidence of low income between female lone-parent and male lone-parent households.[36] This differential may be attributable to a number of factors, among them the possibility that men receive more unpaid or paid help with child care and domestic labour, or have on average been the primary parent for a shorter period of time.

A growing number of children are born to mothers who have never been married. Between 1981 and 1991, the percentage of never-married female lone parents in Canada increased from 11% to 20%. Many of these women may have been living common law at the time of their child's birth since the incidence of common-law relationships has increased and most of these women (67%) were between 25 and 44 years of age. Among women aged 15 to 24, the percentage of never-married lone mothers actually declined from 38% to 26% between 1981 and 1991 (Statistics Canada 2000b: 18). In the study by Davies et al. (2001), all pregnancies outside of marriage or a common-law union were unplanned and were the result of a lack of, or misinformation about, birth control. In the United States, where poverty has been linked to teenage pregnancies, studies suggest a number of factors are influential including a sexualized culture for young women, a lack of knowledge regarding birth control, violent or coercive sexuality, and a lack of prospects or opportunities that would motivate avoidance of pregnancy (Schorr 1997).[37]

Of children in two-parent households, 12.3% experienced low income in 1998 with an average of $8,919 (Statistics Canada 2000a). Two-parent households include married, common-law and same-sex relationships. Although this would appear to be a low poverty rate, the actual number of individuals living in poverty in two-parent households significantly exceeds that of lone-parent households. In absolute numbers, more children live in low-income two-parent households than in female lone-parent families: 700,000 compared to 529,000 (Statistics Canada 2000a). Finnie (2000) also found high levels of persistent poverty among two-parent households and suggested that the policy emphasis on lone parents has been misplaced as a result of reliance on the U.S. experience. This policy emphasis likely has several other sources: the influence of traditional familial ideology, a significant increase in the number of lone-parent families over the last two decades, and a disproportionate rate of reliance on social assistance by single mothers in terms of family type.[38] Scott's (1998: 18) study of social assistance recipients in 1994 suggested that the largest group (in absolute numbers) of women receiving assistance across Canada were women living with a male partner. Female lone parents constituted only 7% of all non-elderly adults and 27% of all non-elderly women receiving social assistance in 1994. However, lone-parent households headed by a female constituted the largest group of women living with children since only 55% of women living with a male partner had children living at home. In terms of total households, not individuals, the ratio of lone-parent households relative to two-parent households receiving social assistance is a bit less than 3:1 (Canada 2000c: Appendix 3, Table 8).

The vast majority of two-parent households do not appear to live in poverty. However, as other critics have noted, family-based measures of poverty can understate the poverty of both women and children (Pulkingham 1995). Low-income measures are based on the income of all household members and assume a pooling and equitable distribution of income that does not necessarily reflect the actual distribution of income. In households where the husband is the primary wage earner, studies suggest the dependent wife has less access to, or control over, household finances or the spending practices of the husband, and will tend to use available money to meet household rather than personal needs (Pulkingham 1995: 6). Empirical studies show that expenditures on children increase as women's share of household income increases (Woolley 1998). It is important to recognize that economic dependency in a social context of unequal gender relations can give rise to significant costs for women apart from material deprivation. Even where income is shared, it may be subject to terms established unilaterally by the husband and entail deference and subordination to the husband's desires or dictates (Mosher 1990/91). Economic dependence may also inhibit women from leaving violent or emotionally abusive relationships.

Most studies of poverty in Canada note a dramatic change in women's economic situation as a result of marital breakdown. This was often identified in the 1980s and early '90s as the "feminization of poverty." Because women are most often custodial parents, rising divorce rates and the increase in single-mother households have also been associated with governmental concerns regarding child poverty (Pulkingham 1995: 2). The term "feminization of poverty" obscures a number of social facts: the disproportionate representation of individuals with a disability, Aboriginal men and women, and visible minority men and women in the poverty population, and the relative stability of women's poverty in relation to men over the last two decades. According to Evans (1998: 50), women

have always been poor relative to men. Moreover, the rate of poverty among single mothers as a group, although high, remained relatively stable between 1980 and 1995. In contrast, the rate of poverty among married women increased and that of elderly women declined over the same period (Evans 1998: 50).

Pulkingham (1995) argued that attributing poverty to rising divorce rates is overly simplistic and suggestive of false solutions such as family formation, increased impediments to divorce, and increased support payments and enforcement. She suggested that divorce or separation only makes visible women's "unequal access to independent resources, primarily employment income" as a result of child care and is not a cause of poverty for women or children (Pulkingham 1995: 7). Family-based measures of poverty obscure the significant disparities in income during marriage and women's vulnerability to poverty on divorce or separation, and in old age.

Nuclear family formation appears ideal, in part, because it mediates real contradictions between paid and unpaid labour, given a lack of social supports for parenting. Large amounts of income are also needed to address the average poverty gap for lone-parent households.[39] Nonetheless, encouraging marriage or cohabitation as a quick fix to poverty can generate problematic outcomes. To the extent that nuclear family formation entails economic dependence of women on men, this family form facilitates the transmission of traditionally gendered identities (the male breadwinner/female caregiver) and patterns of male dominance and female subordination, to children. Moreover, husbands are increasingly less able to fulfill the breadwinner role. Davies et al. (2001) noted that reliance on social assistance was often the outcome of job loss by fathers or husbands as a result of illness, or cyclical or structural changes in the economy. Their report also described how many of the women interviewed found themselves and their children worse off as a result of spousal relationships with physically and emotionally abusive men. Abusive behaviour ranged from life-threatening violence to substance abuse and addiction by male partners. For many women, marriage or cohabitation had been the result of an unplanned pregnancy and the belief that it was "easier and better for children to be raised by two parents" (Davies et al. 2001: 57). Escaping these abusive situations was inhibited not only by the threat of future violence, among other factors, but by an "internalized traditional vision of the family" and the belief that "lone-parent families are not as stable, legitimate or 'real' as two-parent families" (Davies et al. 2001: 59). Although the women interviewed by Davies et al. do not necessarily constitute a representative or statistically significant sample, more of those who relied on a partner's income to exit social assistance eventually needed it again compared to those who left welfare through employment. Nuclear family formation guaranteed "neither safety nor economic security" (Davies et al 2001: 76).

Mothers in households without employment income or maintenance income — most often women with young preschool children — must rely on government transfers. Unless women have a substantial continuous attachment to the labour force and are eligible for Employment Insurance, they are forced to rely on social assistance. Little (1998: 173) suggested that the state keeps marriage attractive by keeping the alternatives unappealing through meagre welfare benefits, intrusive regulation of women's intimate life and an expectation of paid work without adequate parenting supports. Benefits received on social

assistance fall far below the LICOs and have either been slashed dramatically (as in Ontario where welfare rates were cut by 21%) or declined in real value as a result of inflation (Freiler and Cerny 1998: 62-69). Shelter allowances are often capped at levels significantly below the average real cost, given a serious lack of affordable housing. Recipients are often forced to use their food allowance to pay for the shortfall between the actual and allowed cost of rent, resulting in the high usage of food banks. Across Canada, there has been a 30% reduction in the number of children in households receiving social assistance between 1994 and 1999: a 32% drop for two-parent households and a 26% drop for lone-parent households. The incidence of low-income has dropped from 20% to 18% between 1996 and 1998. However, the average depth of poverty experienced by children in low-income households has remained relatively steady (Canada 2000c: 39). This outcome likely reflects an increase in the depth of poverty for households without earnings (Statistics Canada 2000a: 220). It may also suggest that paid work, or whatever other income source is being relied on, has not delivered most of the mothers and children formerly receiving social assistance out of poverty (Canada 2000c: 39).[40]

In 1994, 1,280,000 adult women, aged 18 to 64, received social assistance (Scott 1998: 18). The majority of these women were not single mothers and were not Aboriginal, did not have disabilities and were not recent immigrants. These groups were nonetheless disproportionately represented in the social assistance population relative to their representation in the population as a whole. As Scott indicated, both absolute numbers and relative risk are important dimensions of the profile of social assistance recipients because low-risk populations often form the greatest proportion of recipients (Scott 1998: 22). On the basis of available data, Scott found that Aboriginal mothers, recent immigrant women and women with disabilities were more likely to receive social assistance than non-immigrant women and women without disabilities. Women identified as visible minorities were slightly less likely to receive social assistance than non-visible minority women (Scott 1998: 17-32). In terms of government transfer payments, including pension plan benefits and employment insurance, visible minority women generally received a smaller share of their income from such sources in 1995 (16% compared to 18% of non-visible minority women), although particular visible minority groups received a somewhat larger share of such income (Statistics Canada 2000b: 231-232). The largest share of the income of Aboriginal women, as with all women, comes from employment, but Aboriginal women in 1996 received 32% of their income from government transfer payments relative to 18% for non-Aboriginal women (Statistics Canada 2000b: 258-259).

Mothers as Low-Wage, Marginalized Workers

Although unpaid child-care labour and traditional ideologies are significant causes of women's poverty, they also understate its complexity. Child-care responsibilities interact in a complex way with disparities in the wealth of one's family of origin, with conditions in the labour market including a lack of supports for people with disabilities and a lack of child-care supports, and with systemic racism and the legacy of colonialism. Lower education is correlated with a higher incidence of poverty, but many of the reasons for higher levels of market poverty and reduced labour force attachment also explain lower levels of education. These include child-care responsibilities, family ideology and practices, concerns about debt

load, parental absence (Davies et al. 2001), and lower educational and occupational expectations generated by sexism, classism and racism.

Although women with children are less likely to be employed than women without children, 69% of women with children under 16 years of age and 61% of women with children under the age of 3 were employed in 1999 (Statistics Canada 2000b: 100-101). Seven out of 10 employed women with at least one child under 16 held full-time jobs in 1999 (Statistics Canada 2000b: 101). About 28% of women work part time and women account for seven out of ten part-time job holders (Statistics Canada 2000b: 103). Empirical studies suggest that women's labour force participation rates and hours of work are strongly affected by the presence and age of children, particularly preschool children, and by the market wage, household income and child-care costs (Chaykowski and Power 1999: S3). As a result of bearing primary responsibility for domestic labour, women experience greater difficulties getting into the labour market, and many are forced to work part time to accommodate domestic labour, or accept lower pay in exchange for greater flexibility. Interruptions in work-force activity constitute perhaps the most significant barrier to women's equality in the work force through its impact on seniority and levels of on-the-job training (NCW 1990; Phillips and Phillips 1993: 59).

In 1997, the ratio of female-to-male earnings for full-time workers was 72.5%, up from 58.4% in 1967 (Statistics Canada 1999b: 10). In terms of hourly wages, which control to a greater extent for time worked, women on average earned about 80% of the average male wage (Statistics Canada 1999b: 21). Note, however, that these comparisons of earnings and wages typically do not include an estimate of job-related benefits that may be substantial. Using data from the Survey on Labor and Income Dynamics, and controlling for numerous productivity-related variables, Drolet found that women's average hourly wage rate was about 84% to 89% of men's. Other studies have found that productivity-related factors explain only between 12% and 30% of the overall wage gap (Statistics Canada 1999b: 12).

While not all productivity-related variables may be observable, some observable productivity-related variables may reflect discriminatory conditions. At any rate, some if not all of the unexplained differential clearly can be attributed to sex-based discrimination and sex-based occupational and industrial segregation. Since 1951, women have been concentrated in service industries, particularly community, business and personal services. Most of these industrial divisions are labour rather than capital intensive and are characterized by low productivity growth, low pay and, increasingly, by small business establishments that are difficult or impossible to unionize (Armstrong and Armstrong 1994: 27). Within these industrial divisions, woman are concentrated in certain occupations, such as teaching, health, clerical, sales and service, which have a significant element of personal service. Even within female-dominated occupations, there is a significant gendered earnings gap that may be attributable to both sex-based discrimination and fewer hours of work. Almost a third of all women in 1991 were employed in the clerical occupational category that is characterized by low wages, poor working conditions and few prospects for promotion (Armstrong and Armstrong 1994: 28). Since 1971, the percentage of women has increased in the "least attractive jobs," as janitors, personal service workers, nursing aides and fabricators (Armstrong and Armstrong 1994: 36). Low-wage work reinforces secondary-earner status and the assignment of child-care labour to

women, which in turn contributes to low wages, part-time work, work interruptions, lower pensions, less seniority and career advancement, and low investments in human capital.

Labour markets reflect sex-based discrimination and segregation as well as differential outcomes related to disability and race. Women with disabilities and dependent children are more likely to be unemployed than men with disabilities or women without disabilities who have children. When employed, they are more likely to earn less than men earn (Fawcett 1996: 73-74, 100-101). Fawcett (1996: 162) noted that "employed women with disabilities who had preschool-aged children were more likely to require some form of job redesign and, unfortunately, this made them more likely to live in poverty." People with disabilities and recent immigrants are more likely to experience persistent or long-term poverty (Finnie 2000).

Increasingly, divisions within paid work and access to the labour market are racially based. In 1996, women identified as members of a visible minority group were more likely than other women to be in the paid labour force, but also likely to earn an average of $3,000 per annum less than other women (Statistics Canada 2000b: 230). Most visible minority women were employed in administrative, clerical, sales and service jobs, and were twice as likely as other women to be employed in manual jobs (Statistics Canada 2000b: 228). Unemployment and underemployment have been significant risks for both men and women during the 1990s. However, visible minority women experienced higher rates of unemployment (15%) relative to non-visible minority women (9%) despite having high educational qualifications (Statistics Canada 2000b: 226). Visible minority women were more likely to be unemployed than visible minority men (13%) who were more likely to be unemployed than other men (9.9%) (Statistics Canada 2000b: 244). Aboriginal women experienced the lowest average income (an average of $6,000 less), and were also disproportionately segregated into the service sector in 1996 (Statistics Canada 2000b). Aboriginal women experienced much higher rates of unemployment both on reserves (22%) and in small to mid-sized urban settings (23%) where the majority of Aboriginal women (72%) lived (Statistics Canada 2000b: 258). However, Aboriginal men experienced an even higher rate of unemployment at 27%, about three times higher than that of non-Aboriginal men at 9.7%. Forty-one percent of Aboriginal women were in the paid work force compared to 48% of Aboriginal men and 53% of non-Aboriginal women (Statistics Canada 2000b: 254).

Some analysts have argued that the decline in the overall gender wage gap or equality index over the last two to three decades does not reflect improvements in women's wages or working conditions as much as it reflects the impact of economic restructuring and the loss of more highly paid predominantly male jobs in the manufacturing sector. In any event, women, especially visible minority and Aboriginal women, remain concentrated at the bottom of the job hierarchy with jobs characterized by low wages, few benefits, little job security or prospects for promotion, and increased non-standard work. In 1999, 41% of employed women between the ages of 15 and 64, relative to 29% of men in this age group, had non-standard work arrangements including part-time, temporary, own-account self-employment and multiple jobs (Statistics Canada 2000b: 103). Many of the jobs in which women are employed also appear to require fewer skills, involve increased supervision and offer less opportunity for personal autonomy or initiative (Menzies 1990). Governments

over the last decade have either abandoned a concern with pay equity or given pay equity programs minimal attention.[41]

Economic conditions over the last two decades and government policies have also increased the contradictions between paid and unpaid work and the cost of this contradiction for low-wage workers who are primary caregivers. Stagnant or declining real wages have meant the full-time earnings of one, often two workers, are not sufficient to lift the household out of poverty. Workers have also experienced a significant intensification of their labour as a result of restructuring, including an increase in workload responsibilities through downsizing and an increase in paid and unpaid hours of work.[42] The provincial government in Ontario has, in fact, embarked on a process of labour deregulation. These changes will intensify the contradictions for low-wage workers, because they increase the potential maximum work week, and change the calculation of overtime and the scheduling of vacations.[43]

The expansion of non-standard employment has generally increased job turnover rates and employee insecurity. Along with the proliferation of small firms and workplaces, increased employee insecurity has reduced employee bargaining power and contributed to declining rates of private sector unionization (Fudge 1991, 1996). Escalating workloads, particularly in the public sector, and increased work–family conflict reduce the capacity of female workers to organize and fight for improved work conditions (Luxton and Reiter 1997). The lack of employee bargaining power and increasing economic insecurity are also conducive to employer abuse and exploitation including harsh, demeaning treatment, an increased risk of sexual harassment and non-compliance with labour and safety standards (Sheppard 1995; White 1993).

The lack of employee bargaining power reduces the likelihood of voluntary accommodation of family-related responsibilities, the provision of sick leave for children and employee control over work schedules.[44] Less-skilled workers are generally less able to negotiate favourable working conditions including flexible work hours. Self-employment has also not been the panacea for women it was originally believed to be, particularly for women who work alone. Own-account self-employed women are still concentrated in low-paid service industries without benefits, such as disability coverage, parental leave, pensions, employment insurance, and without access to pay and employment equity initiatives, or increased training and education (Hughes 1999).

The lack of accessible, affordable and high-quality, consistent child care is clearly a central problem for most low-income women (NCW 1999). Poverty rates generally increase with the number of children and, while remaining high, decrease once the youngest child reaches school age (NCW 2000). For women with paid employment, disruptions in child care lead to low employee morale, employee absenteeism and dismissal, and stress for both mothers and children. In one American study, almost a third of the recipients surveyed had lost jobs as a result of their reliance on unstable, informal child-care arrangements (Henly 1999). In Henly's study, recipients relied on the informal care of friends and relatives, because they could not afford more formalized child-care arrangements. However, informal arrangements often proved to be tenuous, requiring frequent changes. More formal child-care arrangements, either through licensed group day-care homes or day-care centres, tend to be more stable and

reliable. Day-care centres are also more easily monitored reducing the risk of improper or inadequate care. Based on a sampling of interviews with mothers on assistance in the United States, Lucie White (1999) suggested, however, that some mothers would prefer home-based to centre-based care, viewing the latter as too institutional, routinized and beyond their effective control. In any event, some estimates suggest that regulated child-care spaces are available to only 7.5% of children under 12 years of age in Canada (Stroick and Jenson 1999: 11). Centres in particular have few subsidized spaces available, often restrict eligibility to children that are toilet trained and operate only during standard hours. In the low-paid retail and service sectors where many low-income women will work (at jobs such as office cleaners, waitresses, food service clerks, nursing home attendants, telemarketers), hours of work often include evenings and weekends, and rotating shifts. Single mothers face particular difficulties in finding adequate child care, because they are unable to co-ordinate their schedules with another adult in the household. They may either have to pay more or accept constraints on their ability to work shifts, work at a distance from home or travel for work purposes. Both rural and urban low-income women face transportation difficulties in accessing high-quality day care. Mothers of children with a disability, including children with allergies and learning disabilities, often have no alternative but to care full time for them. There is also a question as to the extent to which day cares are sensitive to cultural and ethnic differences.

Women have suffered increased stress in dealing with child care as a result of a number of related developments:

- an increase in their labour force participation rates;
- an intensification of labour in the paid workplace;
- the offloading of care onto women as a result of government cuts; and
- a failure by male partners to shoulder a proportionately increased share of domestic labour and child care.

For the most part, women appear to internalize the costs of these contradictions resulting in higher levels of disability and chronic illness (FPTAC 1999: 13, 32). These costs have likely been greatest for low-income single mothers who have the fewest resources and the least flexibility in meeting the competing demands of employment and child care. Mothers living in poverty do not have access to labour-saving technology, such as freezers, dishwashers, washing machines and dryers, or domestic services, such as nannies, housekeepers and restaurant meals (Hanson et al. 2001; Stairs 1989). Mothers receiving social assistance require more time for unpaid work, because they lack time-saving appliances and they must rely on public transportation to purchase necessary goods. Recipients of social assistance must also spend greater time budgeting, reporting to caseworkers and dealing with health issues (Hanson et al. 2001: 24, 26).

In terms of child-rearing labour, single mothers must inevitably deal alone with their children's stress, homework and the requirements established by schools and day cares. Although admittedly many employed mothers in two-parent families bear a double if not a triple burden, the demands on single mothers can be significant. Given that the majority of lone parents are either divorced or separated, the need for parental attention may be heightened if the children

have experienced trauma as a result of the marital breakdown, particularly if either the wife or children have been victims of domestic violence (Schein 1995: 30-37; Hanson et al. 2001: 25). Children in low-income families who are from visible minorities or Aboriginal backgrounds, or live in a lone-parent household may also confront some degree of prejudice or marginalization at school and need the support, comfort and commitment of their parent to deal effectively with it. A recent B.C. study of resiliency suggested that neither income assistance nor employment status predicted the strength or capacity of household members in coping (Michalski and Wason 1999). Factors that tended to undermine resiliency included the nature of employment, particularly non-standard work, and the lack of external social and emotional supports.

In terms of public day-care initiatives, Quebec has initiated the development of early childhood centres, non-profit organizations that offer parenting courses, outreach programs and 24-hour preschool and after-school day care (including holidays) for $5 per day to all parents. Most other provinces have not adopted strategies that would reconcile the labour force participation of women and men with accessible, affordable and trustworthy child care. The "neo-liberal" reform agenda has also not included measures, such as increases to the minimum wage, work sharing, family or sick leave policies that include children, access to a telephone for family conversations, a shorter work week, increased vacation time or other child-friendly employment policies that would benefit low-income parents. Studies suggest that changes to Employment Insurance have hurt women by penalizing repeat users (because of child care, women move in and out of employment) and by increasing the number of hours that part-time and new workers require to qualify (Davies et al. 2001: 3). The recent extension of parental leave benefits for up to one year at 55% of the worker's average weekly salary effectively excludes many low-income women, disproportionately sole support mothers, immigrant women of colour, Aboriginal women and women with disabilities, who cannot survive on half a salary (Iyer 1997). Moreover, while leaves are very important in helping women cope with infant care, Sweden's experience suggests that generous parental leaves tend to reinforce rather than change the gendered division of labour in the workplace and family (Evans and Pupo 1993).

In summary, in addition to more jobs and higher wages, a number of changes are needed to address women's secondary worker status. These changes include the above-mentioned changes to the labour market, pay equity programs and a more concerted effort to break down racially based and disability-related barriers.

Not All Women Are Mothers

Any effort to ameliorate child poverty will have little, if any, impact on adult women who have never been, and never will be, mothers. Women without children, however, may also suffer significant levels of poverty.

Analysts are often quick to dismiss the situation of women without children because admittedly, there is significantly less of an income gap between unattached men and women (individuals living either alone or with others to whom they are unrelated) than between married men and women (Freiler and Cerny 1998). In 1997, the average incomes of married women amounted to 67.5% of male incomes and fell between 63% and 70% in all age

categories (Statistics Canada 2000b: 137). While the incomes of unattached women were lower than that of their male counterparts in all age categories, the gap was significantly smaller than for other women. Unattached women aged 15 and over had incomes equivalent, on average, to 91.8% of the incomes of unattached men in the same age group. In terms of specific age groups, the differential ranged from 73% in the 55 to 59 age group to 95% in the 35 to 44 age group.

In terms of low-income status or poverty rates, 39% of unattached individuals lived on low incomes before tax in 1998. Unattached or single women comprised a significant number of the total number of women living in poverty in Canada. Of 2,783,000 women living in low-income households, 973,000 were unattached females of which 565,000 were under 65 years of age (Statistics Canada 2000a). Unattached women experienced a higher rate of low income than men: 45.3% compared to 33.4% (Statistics Canada 2000a). While elderly women are acknowledged to have a higher rate of poverty than elderly men, unattached women under 65 years of age also experienced a higher rate of low income relative to men of the same age and family status. Of unattached women under 65, 43.6% in 1998 lived on a low income relative to 33% of unattached men under 65. Scott and Lochhead (2000) also found that rates of poverty for non-elderly unattached women (at 41.7%) were higher than for non-elderly unattached men (at 34%). In absolute terms, the average income gap of unattached non-elderly females was $7,677. The relative income gap for unattached individuals is possibly higher, however, because their LICOs are lower (Morissette and Zhang 2001). Finnie (2000) also found that between 1992 and 1996, single women without children (excluding students) comprised 27.4% and attached women without children 2.7% to total 30.1% of the persistently poor. This percentage is significantly higher than that of males without children (25.7%), markedly higher than that of single mothers (15.9%) and almost as much as that of attached males and females with children (36.3%) (Finnie 2000: 15-16).

In an examination of welfare incomes between 1986 and 1998, the National Council of Welfare concluded that, "in most cases, it was single employable people on welfare who suffered the most" from welfare cuts (NCW 1999-2000: 49). In both 1997 and 1998, a single employable recipient of welfare received from 8% to 27% of the average income of single people under 65 (NCW 1999-2000: 42).

It may be that most unattached women have mothered children at some point. A significant number may have had children who are over 18 and have left home or had children who have died. As mothers, they may have lost custody to another parent or to the state, both risks disproportionately experienced by low-income women. Relative to unattached men, these women may be experiencing the long-term consequences of childbirth or child care on their economic status. From the available low-income statistics, it is unclear how many such women fall within the category of unattached women. To the extent that this category comprises a significant number of women who were formerly mothers or will be mothers in the future, a policy focus on child poverty could have incidental or direct benefits, particularly if solutions addressed the systemic costs of child-rearing labour for women. For women who have never and will never bear or raise children, solutions directed to child poverty will not provide a direct benefit now or in the future in the absence of more generalized labour market reform or income supports.

As importantly, a focus on child poverty does not consider other forms of caregiving labour that women perform. Caring takes many different forms and patterns, and includes the care of relatives who are elderly or have a disability, as well as voluntary community labour. Studies have established that women are more likely than men to engage in formal and informal volunteer activities (Statistics Canada 2000b: 112-114), and employed women are 50% more likely than men to be caregivers to individuals with a disability (Evans 1998: 52). With cutbacks to public services, the care of adults who are elderly or have a disability is increasingly the de facto responsibility of women as unpaid labour within the family and as low-paid labour in the informal caregiving sector. Morris et al. (1999) found that women face greater pressure than men to supplement home-care services without pay and at significant personal cost in terms of their own health and economic security.

In summary, a focus on child poverty could not alleviate the poverty of women who are not and will never be mothers. Such women are undoubtedly affected by a lack of jobs, low wages, systemic inequalities in the labour market and extremely low rates of social assistance. Nor could a child poverty focus address forms of caregiving other than child care that women more often than men perform.

Summary

In this chapter, I have canvassed the ways in which the poverty of women and that of children are interrelated. Most children live with their mothers either alone or in two-parent households. The rate of poverty is higher for women and children who live in lone-parent households although the largest number of poor children live in two-parent households. The rate of poverty is also higher for women and children who have a disability, and those who are Aboriginal or identified as members of visible minorities.

A focus on child poverty could potentially ameliorate the poverty of women as mothers. Mothers can obviously benefit incidentally from income supports or other benefits targeted at children. A focus on child poverty could only have substantial benefits for both women and children if the systemic causes of women's poverty were addressed as solutions to child poverty.

The above analysis suggests that nuclear family formation and economic dependence on a male breadwinner are not adequate solutions to women's poverty nor that of children. Nuclear family formation obscures an unequal distribution of resources within households and can be conducive to domination, control and abuse. Husbands are in any event less able to fulfill the breadwinner role in the current unstable labour market.

Clearly, more social supports for parenting are needed. Virtually all studies suggest the provision of affordable, accessible, reliable and high-quality day care is particularly important. Men also need to undertake an increased role in care-giving labour. Women continue to perform a disproportionate share of child care that is not only unpaid but impairs their status in the labour market. Perhaps most importantly, labour markets must change to reflect the norm of a worker with child-care responsibilities. Sex and racially based discrimination and segregation in terms of access to work and in the divisions between low- and high-paid jobs,

and jobs with "status," must also be addressed. Economic restructuring has had significant implications for women in terms of the loss of good jobs through cutbacks to the public sector, the offloading of more caring labour onto women, the intensification of paid labour and the increase in non-standard employment.

Under current conditions, the contradictions between paid and unpaid labour are likely most acute for low-wage single mothers. The expansion of employment in the low-paid service sector where shift work, evening and weekend work and non-standard work is common makes it difficult if not impossible to arrange child care. Workers with less bargaining power have less ability to negotiate flexible and favourable conditions of employment including voluntary accommodation by employers of family responsibilities, the provision of sick leave for children and employee control over work schedules. Low-wage workers have less flexibility in meeting the conflicting demands of market work and family. They are also less able to pay for labour-saving technology, domestic services and flexible, high-quality and consistent child care. Further, the demands of parenting can be greater in lone-parent households particularly if the children have been adversely affected by a pre-existing marital relationship or by its breakdown.

An approach that targeted child poverty could have positive effects for mothers if child poverty was linked with the conditions of inequality experienced by women. However, it would not, by definition, ameliorate the costs of other forms of caregiving that are disproportionately assumed by women. Large numbers of unattached women and women in couples without children experience poverty. Unattached women also experience a relatively high average depth of poverty and long-term periods of poverty. To the extent that women who are not and will never be mothers comprise a significant number of unattached women, a child poverty focus could only ameliorate their poverty by addressing the systemic nature of women's inequality in the labour market.

4. CHILD POVERTY: UNDERLYING ASSUMPTIONS AND NORMS

In Chapter 2, I argued that a child poverty focus has emerged as a product of a number of factors including a restructuring process under way since the mid-1970s. In this chapter, I examine more closely the ideological impact of child poverty as a dominant focus or a frame of state discourse on poverty. I examine why and how a child poverty focus appears strategically appealing in a climate of restructuring by identifying the underlying norms and assumptions implicitly relied on. I argue, however, that these very norms and ideologies ultimately curtail, or are inconsistent with, the development of policy solutions that address the systemic causes of both women's and children's poverty as identified in Chapter 3. In the next chapter, I suggest that current reforms directed toward ameliorating child poverty also reflect and reinforce these belief systems or ideologies, potentially making it more difficult to move toward the eradication of poverty and its negative consequences.

I argue first that a focus on child poverty reflects and reinforces an individualistic conception of the causes of poverty largely by reinforcing and naturalizing the idea of adult dependence as deviance. A focus on child poverty does not obviate debates regarding deservingness because it raises questions and leaves unaddressed assumptions regarding the conduct and culpability of parents (mothers). It also focusses attention on a passive vulnerable victim and thereby indirectly increases the likelihood of blaming strategies in relation to most real victims of poverty. I then illustrate more specifically how a child poverty focus can facilitate gender-neutral norms and assumptions of gender equality while simultaneously increasing the expectations and burdens of motherhood.

Reinforcement of an Individualistic Approach to Poverty

Adult Dependency as Deviance

Child poverty activists have argued that a focus on children makes it harder to deny poverty as a social problem by blaming or depicting people living in poverty as responsible for their own impoverishment. Strategically, this theme keeps public attention on poverty and avoids protracted debate on issues of individual deservingness. By getting beyond debates regarding individual behaviour and deservingness, activists attempted to advance more broadly based solutions to poverty that would appeal to, and institutionalize, collective responsibility for children.

While such an approach appears sound strategically, it is important to understand precisely why and how a focus on children might avoid debates on deservingness. Why single out children? Why is the poverty of children more compelling than that of adults? Precisely how, in other words, can a child poverty focus be strategically useful?

The obvious answer is that children are socially constructed as ideal victims — "naturally" innocent, extremely vulnerable and dependent — hence *deserving* of social support both in terms of innocence and need. While a child poverty focus may be useful, to some degree, in avoiding debates on deservingness, it nonetheless relies, for its persuasive force, on the fact that blaming children, particularly young children, for their own poverty or denying their

state of need or helplessness is simply not credible. Children are widely seen as naturally dependent. Obviously, very young children are physically and emotionally dependent on adults in a number of ways. Children also experience an imposed economic dependency by reason of their compulsory attendance at school and non-participation in the labour force. In classical liberal theory, children have always presented a special case for state intervention because they are seen to lack the capacity to make informed, voluntary choices. As a result, children cannot vote and are not full participants in the democratic governmental process. For all of these reasons, children cannot credibly be held responsible for their own state of poverty nor their welfare dependency.

Although children are more emotionally and physically dependent on others than are adults, the assumption of natural dependence and innocence is also problematic in a number of ways. First, historians have shown that ideas about childhood have varied according to different historical and cultural contexts. The construction of children purely as economic dependants is a relatively late historical development in Western societies, emerging first in the bourgeois classes in the 19th century. Previously, children were expected to contribute financially to their family and their own support from a relatively young age (Mandell 1988). The extent to which children are conclusively or presumptively innocent or not responsible for their actions has also been contested. Arguably, to conceive of children wholly as victims, they must be rendered almost completely passive and vulnerable, certainly not active moral agents who also require support and guidance in shaping their own lives. While the Child Poverty Action Group identifies children as rights holders,[45] the more traditional view presents children as inherently in need of *protection* or *control*, rather than *rights*.

Recent debates over the *Young Offenders Act* show how relatively easy it is for adults to villainize children, particularly as they approach puberty. In the United States, the image conjured up is that of "children at risk" — poor, often racialized children — who "appear to be dangerous and degenerate" (Minow and Weissbourd 1993: 13). Such concerns may have contributed to an emphasis on the poverty of very young children or "early childhood poverty" and "young child poverty" as it is referred to in American policy discourse.[46] Much of the promotional material for the National Children's Agenda to date also focusses on the very young and the first few years of life. Although these years are highlighted as important developmentally, the references to very young children may also appeal to an underlying notion of innocence or extreme dependence that justifies support.

Singling out children, however indirectly, as deserving innocent victims implies that adults are presumptively *undeserving* of assistance. Adults are thereby assumed to be individuals who should naturally be independent and responsible for their own life outcomes. Fundamental to the strategic utility of a child poverty focus is the natural dependence of children. By appealing to the age difference, the dependency of children is naturalized and rendered inevitable if not desirable. By implication, the dependency of adults in poverty is rendered unnatural, deficient and abnormal. Poverty discourse generally constructs "the poor" as different from the non-poor, implicitly defining them as deviants from a norm (Saraga 1998: 34-37). The focus on child poverty reinforces this construction of difference or deviance particularly in relation to adult recipients of social assistance. By singling out children as a dominant if not exclusive focus of poverty concerns, the message is clear that adults can and should take care of

themselves. Adult dependency on state assistance as an individual characteristic is stigmatized as deviant.

The norm of individual independence is consistent with restructuring discourse which, as indicated in Chapter 2, privileges market outcomes and reduces expectations of the state (Brodie, 1996: 21). It is also consistent with contemporary welfare reform discourse in the United States and increasingly in Canada which presents welfare dependency itself as a primary cause of poverty and constructs independence as waged labour (Fraser and Gordon 1994). Welfare dependency is certainly *not* problem free. However, in this discourse, welfare tends to be portrayed as central to the dynamic of poverty rather than a lack of jobs, low wages or a lack of social supports for parenting.

By reinforcing the idea that the only desirable or inevitable source of dependency is that of childhood, a focus on child poverty also obscures pervasive interdependency as the norm. Disparaging adult dependency on welfare is selectively blind to other pervasive forms of dependency including the dependency of workers on employers for jobs and corporate dependence on government subsidies through expenditures on infrastructure, research and development, tax incentives and property law (Fraser and Gordon 1994). The construction of employment as the defining condition of independence not only masks subordination in the employment relationship but implicitly assumes the legitimacy of labour market outcomes and equal opportunity in the competition for jobs (Fraser and Gordon 1994). In this underlying perspective, adult dependency appears not as a product of social relations or structures largely beyond the control of individuals but as a product of individual or family pathology. Adult dependency is constructed as a matter of personal deficits or shortcomings.

For women, the potential to obscure the intersecting structural causes of poverty is important because it can hamper efforts to increase both consciousness of, and an understanding of, women's inequality and that of different groups of women. Reinforcing a norm of self-sufficiency for adults clearly has significant implications for women who are still expected to function as the primary caregivers of children and others, and who thereby experience derivative dependency (Eichler 1997). Defining independence as waged labour obscures the need for, and the value and costs of, domestic labour, which is performed largely by women. The negative construction of welfare dependency also fails to acknowledge the extent to which women's reliance on welfare can provide independence from abusive husbands and exploitive employers, and from the stressful and irreconcilable demands of both paid and unpaid labour under current conditions.

Thus, to the extent that a child poverty focus reduces the scope for debate regarding deservingness, it also implicitly concedes, or can easily be interpreted as deferring to, the truth of a dominant individualistic view of poverty and its causes. A child poverty focus subtly and indirectly encodes a highly individualistic perspective on the causes of poverty. By legitimating dominant ideologies and discourse, this discursive framing of poverty diminishes our understanding of poverty and undermines or limits the construction of solutions to poverty. Within the dominant individualistic view of poverty, child poverty is at most an exception, a grudging concession, a form of special treatment. When poverty is framed in this way, the norms on which difference and stigma are assigned go unchallenged

and are assumed or taken for granted. Making the unstated norms explicit and contesting them, however, is essential to the process of creating alternative norms *and* designing workable solutions (Minow 1990). With respect to women, for example, it is important to redesign the workplace rather than assume that women with child-care responsibilities can adjust to a workplace designed for a worker without such responsibilities.

Contesting the norm also makes more visible the fact that the norms have been constructed by those with power and express a particular point of view (Minow 1990). The framing of poverty as child poverty is a product of adult discourse, not discourse constructed by children. The focus on adult independence is also most consistent with the experience of members of social groups who are White, male and economically secure. A 1997 Ekos survey found that economically insecure[47] Canadians tended to see child poverty as the result of factors, such as globalization, technological change and bad luck, which were beyond the control of parents. In contrast, economically secure Canadians were more likely to see child poverty as the result of internal controllable factors related to parental behaviour, such as a lack of self-discipline, poor judgment or selfishness, or poor parenting skills (Freiler and Cerny 1998). Older males were particularly unsympathetic to child and family poverty, and questioned whether it should be a national priority. According to this survey, economically secure groups also tended to support the provision of services to poor families with children rather than income supports even though income supports are essential to improve food quality, accommodation and clothing, and to survive the instability of low-wage jobs in the current labour market (Freiler and Cerny 1998: 18).

Contesting the Deservingness of Parents (Mothers)

As indicated by the Ekos survey, a child poverty focus does *not* avoid or obviate debates regarding deservingness. By implicitly reinforcing an assumption of adult responsibility, a child poverty focus simultaneously evokes questions regarding the responsibility of adults as parents for their children.[48] The focus on children inevitably gives rise to concerns regarding the parents, their actions and behaviour and its impact on their children. This tendency to look to and blame the parents is powerfully reinforced by dominant familial ideology — the view that parents are primarily responsible for their *own* children — and by White, middle-class and heterosexual norms of motherhood that construct "good" and "bad" mothers.

Freiler and Cerny (1998: 17) noted how many think-tanks and journalists have "redefined" child poverty as "family failure and/or parental irresponsibility." McGrath (1997) suggested that government officials have co-opted the advocacy strategy by defining child poverty in terms of family irresponsibility and narrowly defining the policy solutions. Kitchen (1995: 436-437) also describes this process as follows.

> Most Canadians are willing to support impoverished children, who can hardly be held responsible for their poverty. But the problem with such children is that they live with impoverished parents, and these parents are held accountable for their economic circumstances. Financial support for parents often raises concern that parents may spend the money irresponsibly. *If such concern about parents' behaviour prevents support for children, than (sic) we risk hurting the children for the sake of punishing*

> *the parents*. Few other industrialized nations have had such difficulties in matching their concern for children with their fear of providing financial assistance to adults [emphasis added] (Kitchen 1995: 437).

Child poverty activists can reasonably argue that the state should not hurt children for the sake of punishing their parents. What is problematic, however, in framing the issue this way is that a separation or conflict of interest between the parents (i.e., mothers) and their children can be assumed. Moreover, assumptions regarding the need to blame or punish parents (i.e., mothers) go uncontested.

While Kitchen would argue that this apparent dilemma should be resolved by extending benefits to the family notwithstanding parental (mis)behaviour, there are other potential implications for social policy. One is to support services rather than income supports or other policy measures that will directly benefit children independent of their parents. Liberal economists have long espoused public education as a primary way of offsetting "family-induced inequality" (Persky 1997: 188). Other policy measures targeting children include school lunch programs and many forms of early childhood development programs. Anything that relieves children's experience of poverty including school lunches, community schools, challenges to school fees, etc. will have incidental benefits for mothers by reducing their own distress. In terms of substantially enhancing child welfare, however, these responses fail to come to terms with the actual dependency of children on their immediate caregivers, most often their mothers, and with the critical importance of the caregiver's well-being to the welfare of children. Children cannot thrive if their mothers are impoverished. Because levels of family or maternal well-being inevitably affect children, effective child-centred policies need to address children within the context of their caregivers and attempt to support and enhance the relationships between children and significant adults in their lives (Schorr 1997).

An equally plausible policy outcome is to deny benefits to both children and parents. Parental conduct is not irrelevant if the conduct can itself prevent the satisfaction of children's needs. To the extent, for example, that mothers are viewed as irresponsible, as unable or unwilling to spend the money they receive on their children or care for them properly, the poverty and suffering of their children can be rationalized as inevitable and unavoidable. There are historical antecedents for this position, most prominently the administration of the Mother's Allowance in a number of provinces between 1916 and 1920 (Struthers 1994; Little 1998). Although concerns with child poverty motivated such legislative initiatives, these concerns were entirely subject to displacement by scrutiny of the deservingness of individual mothers.[49] As a result of such undeservingness, both mothers and children lost the allowance.

There are other more recent examples of this tendency. Arguably the National Child Benefit denies children in households receiving social assistance monetary benefits in order to provide their parents with work incentives that presumably will alleviate child poverty. In 1999, Premier Harris publicly stated that the elimination of a pregnancy nutrition allowance in Ontario was necessary to prevent single mothers from spending this money on beer.[50] Although Premier Harris subsequently apologized for this remark and the nutrition allowance has since been reinstated,[51] his comment reflects a tendency to characterize all mothers on

assistance as lazy and irresponsible parents. Clearly, there are cases of low-income mothers who cannot care for their children as a result of addiction, abuse or severe depression. However, there is no empirical evidence that recipients of assistance generally do not spend family or child allowances on their children. Given the Herculean difficulties of meeting even basic needs on social assistance, such an assumption would seem extremely implausible. Ethnographic studies in fact suggest a tendency on the part of mothers to sacrifice their own needs for their children because of a feeling that they, as individuals, are not entitled to benefits (Burman 1996: 182).

The fact that adults remain subject to assessments of undeservingness in ways that can penalize both themselves and their children casts some doubt on the strategic utility of a child poverty focus. A child poverty focus does not avoid the need to contest individualistic explanations of poverty and to challenge the ideologies underlying dominant ascriptions of undeservingness. Indeed, a child poverty focus can intensify poor bashing, as some groups have argued, by reinforcing the distinction between the deserving and undeserving poor and isolating people receiving social assistance, who are members of groups having typically suffered the most extreme forms of disadvantage and oppression. Perhaps precisely because it limits public debate, a focus on child poverty can subtly play on and give free rein to stereotypes and myths related to gender, racial and class divisions. This focus may also encourage conservative lobby groups to push "the envelope much further" by calling for workfare, workhouses and time limits on welfare use as solutions to poverty.[52]

Passive, Vulnerable Images of Poverty and the Charitable Impulse

Some argue that child poverty, because it compels sympathy, can be used as a wedge to expand assistance for all people living in poverty. In Saskatchewan, for example, the death of an infant in an impoverished family due to untimely medical care ultimately led to the free installation of telephones by the publicly owned provincial utility in all households receiving social assistance. A recent television advertisement for Coventry House shows a very young child crying alone in a telephone booth who is then transformed into a young adult who is also alone and crying. By not only physically comparing the child's circumstances with that of the adult but allowing us to see the child in the adult, we feel compelled to help, to provide rescue and refuge.

Lucie White (1990-91: 304), in a discussion of the rhetoric of homelessness, described how a completely passive, vulnerable image of poverty motivates the charitable impulse.

> [O]ur anxiety is transformed into the complex impulse of superiority, aggression, and rescue that motivates charity. As an object of charity, the homeless figure poses no challenge to our culture's norms of personhood. Nor does it command even the most ambiguous feelings of respect. Instead, it arouses expansive feelings of self-righteousness and power. Charity delivers goods that the poor desperately need, but too often in exchange for gratitude, dependency, and humiliation.

Michael Katz (1989: 185-186) also noted how the poor traditionally were regarded as deserving "so long as they remained supplicants rather than militants, objects of charity

rather than subjects of protest." Of course, children, particularly young children, are most easily cast in the role of pure supplicants who can be pitied but not feared because they do not threaten the basic social order. Because children are perceived as unable to speak for themselves, they also cannot be readily dismissed as a special interest group that is acting opportunistically (presumably in opposition to the general interest) in the way that women's or Aboriginal groups have been dismissed.

The image of the impoverished young child directly appeals to the charitable impulse through its depiction of a helpless, passive victim. The voluntary charitable sector has often used images of children (Picard 1997). Perhaps most common is the image of the destitute, famished child of the Developing World. There are, however, costs to reliance on images of passivity and vulnerability. In the context of homelessness in the United States, Lucie White (1990-91) identified the costs as a skewing of policy away from long-term toward ad hoc solutions, entrenchment of a victim focus and an eventual numbing of the public to the problem. Although the image of the starving child appears compelling and may deliver short-term episodic relief, it does little to address the longer-term dynamics that generate poverty in developing countries. Indeed, reliance on this image seriously distorts the more mundane everyday experience of poverty for children in both developing and developed countries (Novak 1995: 72).[53] Although initially shocking, repeated exposure of the public to such imagery may also eventually desensitize viewers even to extreme poverty.[54]

While the focus on child poverty may be able to deliver some benefits to adults, it assists adults either incidentally or only to the extent that they too can be viewed as completely helpless, vulnerable and inarticulate. According to theorists on disability: "[I]n order to represent people with disabilities as deserving of public charity, those theories [tend to] reproduce pervasive cultural stereotypes of them as dependent, childlike and unable to provide for themselves" (Roeher Institute 2001:10). This perception of passivity and vulnerability also makes it easier to pathologize or infantilize welfare recipients and to perceive them either as individuals who are wholly disabled or as child-like individuals who must be monitored and trained, or forced to be economically self-supporting.[55] These perceptions of child-like dependency are subtly reinforced by gendered stereotypes of women as passive and dependent, and by an ideology of White supremacy that constructs non-White men and women as intrinsically inferior.

The problem, of course, is that adults (and children) are seldom if ever completely helpless, passive or speechless in the face of poverty. Women living in poverty are both agents and victims, people who actively negotiate and adopt strategies to cope with their double binds and structural constraints. The framing of poverty as child poverty assumes that "normal" adults are not victims of poverty and thus, tends to render the suffering of adults living in poverty invisible and insignificant. The harms suffered by adults are often greater than suffered by children but are also often transmitted to children. The harmful effects include an increased likelihood of parental depression,[56] as well as the disproportionate sacrifices typically made by women as mothers. Mothers often suffer most from poverty, because they are the ones to eat less, to go without clothes, to feel stressed because of inadequate budgets and to experience the lack of a sense of independent entitlement (Burman 1996). However, within a child poverty focus, poor adults are rendered incidental if not irrelevant. Alternatively, they are blamed and

implicitly reduced to "the problem." In any event, their experience and perspective on issues of public policy are suppressed, and their social exclusion reinforced.

Arguably, a child poverty focus may prevent us from moving "beyond pity to respect" for people living in poverty (Razack 1998). Moving away from pity toward respect would entail acknowledging the impact of social context and oppressive social relations on people's lives. Sherene Razack (1998: 139) has argued that women without disabilities must move beyond a focus on "vulnerability" to "justice" in relation to women with disabilities and must ask "how invested are we, the non-disabled, in our icons of pity?" The same question has been asked in the context of poverty by, for example, Linda Gordon's (1994) historical study of single mothers in the United States who were in her words "pitied but not entitled." According to Martha Minow (1990: 219), helping responses

> fundamentally preserve the pattern of relationships in which some people enjoy the power and position from which to consider — as a gift or act of benevolence — the needs of others without having to encounter their own implication in the social patterns that assign the problems to those others.

The charitable response does more to affirm, even legitimize and insulate privilege, rather than contest it. A charitable response of pity and rescue insulates privilege from scrutiny since the helpless victim is, by definition, someone who cannot challenge the social position of those who provide rescue. Seriously exploring these issues will require acknowledging privilege and complicity to the extent that, as White, middle- or owning-class women or men, we benefit from people living in poverty through the provision of low-wage labour, including domestic labour.

Moving toward justice would also require acknowledgment of the multiple causes and harms associated with the reality of adult poverty. It may be argued that the state focus on child poverty ignores adult poverty in the short term but seeks to address it indirectly over the longer term. One might question, however, why adult poverty in the long term needs to be addressed indirectly through a dominant focus on children. In theory, the implications of this perspective for adults depend on how narrowly or broadly one identifies the causes and effects of childhood poverty. In practice, as discussed in Chapter 2, this focus tends to encourage, if not reinforce, a relatively narrow individualistic perspective. Because it assumes that childhood poverty is a primary cause of adult poverty and focusses on the conditions and experience of childhood, rather than on the causes of poverty generally, family dysfunction and the lack of human capital formation in childhood tend to be identified as primary factors in shaping adult outcomes. Such an approach tends to disconnect poverty from the more systemic factors that determine both its overall magnitude and its distribution among social groups rather than individuals and families.

A narrow definition of harm and a narrow conception of the causes of poverty effectively diminish the responsibility of the state and the public to ensure an equitable distribution of wealth and well-being. As the sphere of public responsibility contracts, markets play an increasingly prominent role in the generation of outcomes mediated primarily by the family and the local community or charity sector. According to Jane Jenson (2001), this leads to less accountability overall and a diminished conception of social citizenship. The result is also a diminished conception of human rights, one that ignores the social and economic dimensions

of human life. Although a child poverty focus does, to some degree, challenge these tendencies by calling for public investment in children, it also, in arguably more significant ways, reinforces them.

In the next section, I look more specifically at the ways in which a focus on child poverty plays out for women as a group and for different groups of women, making more explicit the gendered implications of this shift in state discourse.

Illusions of Gender Equality

The Work Ethic and the Invisibility of Women's Caregiving Labour

The contemporary women's movement generally defined children's issues as women's issues, because women have been expected to be and have in fact tended to be, the primary caregivers of children. In contrast, child-centred discourse isolates children and abstracts them from the adult relationships on which children necessarily depend. In combination with an individualistic approach to poverty, the focus on children independent of their immediate caregivers can facilitate a gender-neutral approach. Contrary to hopes that a "gendered perspective on child poverty" might address the costs of child-care labour for women, a child poverty focus may help reinforce the notion that women have already achieved equality with men and render the domestic labour of women less visible. Putting the focus on children makes it easier to construct men and women as the same and to assume that men and women are equally situated both as parents and as workers. In this discursive setting, women can more easily be identified as market or paid workers, like men, and men can, at least in theory, be assumed to function equally as parents.

In restructuring discourse and government policy discourse on child poverty, particularly in relation to child benefits, women are notable primarily for their absence (Brodie 1995). Many feminist scholars have also noted a tendency toward both child-centred discourse and assumptions of gender neutrality in legal discourse over the last two decades, particularly as a response to fathers' rights groups (Boyd 1994). According to Martha Fineman (1995), "mother" has been "neutered" into "parent" and divested of traditional, positive features. June Carbone (2000: 231) recently argued that a profound shift from "partners to parents" has occurred in the context of family law in the United States, a process that reflects the view that the "gender gap, to be sure, remains, but it retains its greatest significance above the 'glass ceiling'."

While the increasing labour force participation of women in the last half of the last century represents a real gain in the economic earning power of women, gender equality, as indicated in Chapter 3, is not yet a reality, even below the glass ceiling. However, the extent to which a gender-neutral or sameness approach facilitates or impedes the realization of gender equality has been a dominant theme of feminist work. Arguably, a gender-neutral approach to parenting challenges the stereotypical association between women and caregiving for children, and encourages greater involvement by fathers in their children's lives and daily care. Gendered norms of caregiving have greatly contributed to women's poverty. However, as many critics have noted, identical treatment of men and women is not particularly helpful if most women cannot meet established norms as a result of structural disadvantage. A gender-

neutral approach also fosters gender blindness and bias, because it implicitly treats women and men identically when they remain, as groups, differentially situated in relation to the actual care of children and the actual satisfaction of children's daily needs.[57] This fact is obviously true of lone-parent households, the vast majority of which are headed by a female, but it is also true of many two-parent, heterosexual households.

To overcome the inequality experienced by women, the reality and demands of caring labour must be recognized. While centring children in the context of assumptions of gender neutrality or equality can help to obscure this reality and these demands, other factors arguably remain primarily responsible for the invisibility of child-care labour. Linked to the undervaluation of children and child-care labour is the undervaluation of women's work. The lack of attention to work that is socially assigned to women represents a discounting of the contributions made and the costs experienced by women as a group. Indeed, unless the discounting of women's unpaid labour is clearly identified and challenged as sexism, policy makers can simply continue to espouse gender neutrality while assuming that mothers will continue to internalize the material and emotional costs of meeting children's needs.

The lack of attention to child-care labour (and other forms of caring labour) is also a product of the drive to enhance capital accumulation and economic growth in market economies and the process of restructuring. Economic growth, as measured by the GDP has typically depended on the generation of profit and capital investment that, in turn, depends to a significant degree on higher productivity and reduced costs or fewer wage demands in labour markets. Even in the face of increasing evidence of need, state policy has been highly resistant to the socialization of child care, and cutbacks have resulted in offloading more caring labour onto women. Feminist economists have argued that caregiving is productive work that should be included in the GDP (Waring 1990; Bakker 2000). The unpaid reproductive work of women is ultimately a necessary precondition of a paid labour force and is not 'naturally' non-compensable or inherently less valuable than other types of work. Moreover, the amount of unpaid work has an impact on the ability of caregivers to undertake paid work. In an examination of restructuring in transitional economies, however, Rittich (2000) noted that there are strong incentives in market-driven economies to externalize or privatize the cost of caregiving, partly because the labour can be externalized onto women. Although these tendencies are less visible in established market economies, they are strongly reinforced by the restructuring process embraced by governments in industrialized countries, such as Canada.

What are the consequences of the invisibility of child-care labour? If the dependence of children on mothers is masked, it is easier to construct women as waged workers. Although a great deal of ambivalence exists regarding a "work expectation" for middle-class mothers in light of the traditional family model, single mothers receiving social assistance have increasingly been defined exclusively as waged workers through work incentives and requirements (Evans 1995; Scott 1996: 8). An expectation of waged labour can reduce welfare expenditures and may also be rationalized as a way of inculcating a work ethic in children. Such a rationale reflects an implicit assumption that domestic labour is not work, and that the discipline of the market will benefit children. However, as demonstrated in Chapter 3, the reality of unequal involvement in child care constrains women's labour

market activity, particularly that of low-income women who have fewer resources with which to purchase day-care services and, typically, less flexible work arrangements than middle- or high-income earners. In the absence of adequate social supports for parenting, mandated employment for recipients also indirectly encourages a "family ethic" (Evans 1998). Partial or complete economic dependency of women on men through nuclear family formation provides one way of attempting to manage the contradictions between paid and unpaid labour.

The Family Ethic and Dominant Ideologies of Motherhood

Notwithstanding an official policy of gender neutrality, policy makers can reliably assume that women will continue to bear the costs of child-rearing labour because of the powerful ideas and beliefs surrounding motherhood. Jane Pulkingham (1994: 81) noted that in discussions regarding the feminization of poverty, the "'deserving' status [of women] is usually tied to their status as mothers," and the "legitimacy of feminist demands on behalf of women tend to be established by evoking the moral claim of women *and* children." Middle-class maternalist feminists and philanthropic organizations in the early 20th century certainly relied on women's role as mothers to increase expenditures on children and enhance the status of women. Part of the legacy of this first wave of feminism was to glorify motherhood as a natural female destiny and impose class and culturally specific norms of motherhood. The ideal mother was a woman who, within the context of the patriarchal nuclear family, was entirely devoted to her children and who maintained a clean, stable home.

In the context of child poverty, women's receipt of benefits, if any, is incidentally derived through their motherhood. State discourse on child poverty, however, neither directly challenges nor explicitly relies on the ideology of motherhood as a result of its ostensible commitment to gender neutrality. The effect of gender neutrality in policy discourse is to make the actual obligations of motherhood for low-income women less visible and creditworthy but not necessarily to stop blaming mothers. In a culture and social structure that remains sexist, racist, heterosexist and classist, mothers continue to be blamed for child outcomes, and gender-neutral policy discourse does not appear to have lessened this potential. As suggested previously, the focus on poor children implicitly raises questions regarding the conduct and behaviour of their parents/mothers.

Clearly, the norms and expectations of traditional motherhood, defined as full-time care and devotion, are changing. The traditional norms co-exist uneasily with increasing expectations on mothers to perform waged labour. Boyd (1996) argued that the image of the "SuperMom" does not challenge the ultimate or overall expectations of motherhood but only adds to them. Women are now, like the SuperMom, expected to function adequately in both the home and the paid work force, but can do so only by paying other women to perform child-care labour. Moreover, while fathers have an increased role, they are still not expected to assume equal de facto responsibility for children. According to Smart (1996), fathers tend to be constructed more as parents that "care about" rather than "care for" their children.

Several writers have argued that although some norms around motherhood are changing, the dominant ideology of motherhood still constitutes an effective form of discipline. Women are encouraged and expected to assume primary responsibility for this work (a "choice" that

is structurally reinforced by conditions in low-wage employment and a lack of child-care supports) and are still primarily blamed for child outcomes. Indeed, the dominance of these ideals accounts for the guilt, strain and role conflict experienced predominantly by working mothers, not fathers. Little and Hillyard (1998: 153) noted that fathers on assistance do not experience the same degree of moral or financial scrutiny that single mothers encounter. Moreover, mothers remain subject to the stigma of being a "bad mother" and of failing to meet standards that are increasingly subtle and complex. According to Carol Smart (1996: 47):

> In the late twentieth century, even middle- and upper-class mothers can fail [the test of motherhood] since the addition of psychological and emotional criteria has broadened and deepened the areas of scrutiny. However, the public focus remains largely where it has always been, namely with working-class mothers...the ones who are deemed most likely to fail on the many tests of what makes a good mother [footnote omitted].

As Smart (1996) noted, women are differentially scrutinized and assessed as mothers in relation to their social position. In the United States, Martha Fineman (1995: 67) argued that the "neutering of motherhood" in legal discourse has been accompanied by the designation of motherhood outside the traditional nuclear heterosexual form as deviant or pathological. Nancy Dowd (1995) outlined the ways in which lone parenthood is stigmatized in the United States: it is seen as the cause of poverty (rather than gender discrimination in the wage labour market or insufficient supports), as a family form that is psychologically unhealthy for children, and as the result of immoral and irresponsible sexual activity. As evident by Premier Harris' remarks, single mothers receiving social assistance are becoming an increasingly visible target of welfare reform in Canada (Evans 1992).

Promoting the best interests of children has been the primary justification for discouraging lone-parent families and promoting both the family ethic and full-time motherhood. Although low wages, a lack of child-care supports and social welfare policies structurally reinforce a two-parent model,[58] these beliefs present powerful ideals precisely because they are grounded in concern for the well-being of children (e.g., Richards 1997; Moir 1999). Empirical studies do suggest that children in lone-parent households are worse off on average and face a higher risk of dropping out of school and teenage pregnancy than children in two-parent households. These correlations may, however, be largely attributable to differences in income and support structures, or abuse or marital conflict before separation. A government report (HRDC 1999b: 18) based on the National Longitudinal Survey of Children and Youth stated that "[d]espite the emotional, social and financial pressures involved when one adult is responsible for all child-rearing and household duties, the outcomes for most children in these households are no different from those for children in two-parent households." One study (Lipman et al. 1998: 3) suggested that children in lone-parent households run a higher statistical risk of poor developmental outcomes even when income and social supports are taken into account, but also indicated that "the magnitude of the strength of relationship and variance explained is limited."[59] In the United States, McLanahan and Sandefur (1994) argued that half of the general differential between lone- and two-parent families results from a lack or loss of income following separation. The balance comes from a lack of supervision and parental

involvement as well as too much residential mobility (both of which are probably also related to lack of income). As McLanahan and Sandefur (1994) and Lipman et al. (1998) have acknowledged, their studies fail to address the question of whether the children would have been better off if the parents had not separated because they lack a measure of the child's well-being before separation. Households with an alcoholic or abusive parent, or high spousal conflict have both a higher rate of break-up and a higher risk of school failure for children (McLanahan and Sandefur 1994). Poor child outcomes cannot simply be attributed to an absence of the father when the presence of the father either directly or indirectly through his impact on the mother may have contributed to these outcomes.

These debates reflect a number of anxieties related to the role of fatherhood and fathers and, potentially, class anxieties insofar as the dependency of wives and children have provided an incentive to work and inhibited worker militancy. Some feminists might argue that these responses constitute part of a backlash against women's reduced social and economic dependence on men. For present purposes, significance lies in the fact that the interests of children appear prominently in these debates without acknowledging the consequences for women or the possibility that women can make responsible decisions with the objective of enhancing the joint well-being of themselves and their children. Critics of lone parenthood ultimately rely on an idealized vision of family and of men as nurturing, engaged fathers. Public policy that rendered lone parenthood a more viable family form might actually help to make nurturing, engaged fatherhood more of a reality than it is at present.

Several authors have also shown how Aboriginal women, women identified as visible minorities, and women with disabilities, all of whom are disproportionately poor or low-income mothers, are more likely to be perceived as bad mothers and discouraged from having and rearing children (Kline 1998; Roberts 1993). In legal child welfare discourse, Aboriginal women are more easily constructed as bad mothers and individually blamed for the consequences of racism and poverty. Cultural norms in conflict with dominant norms tend to be ignored (Kline 1998).

In the United States, race has been an explicit part of the welfare debates since the 1970s with stereotypes of single Black mothers, such as the Black matriarch (in the '70s) and the Black teenage mother (in the '80s and '90s) constructed as the prototypical users of welfare. In Canada, as in Great Britain, welfare reform discourse has not explicitly linked race with lone parenthood or welfare dependency (Phoenix 1996). However, poverty is becoming increasingly racialized in parts of Canada, a reflection to some extent of increased real rates of poverty among recent immigrants, most of whom are non-White and Aboriginal populations. In regions like Saskatchewan where Aboriginal women have a higher birth rate and Aboriginal youth constitute a disproportionate number of children in care and in juvenile detention centres, Aboriginal mothers may be even more readily stereotyped as bad mothers.

Child-centred discourse is not inherently emancipatory. In a sexist and racist culture, increasing the profile of children without providing meaningful social supports for parenting can increase the scrutiny of, and blame attributed to, mothers. An enhanced social interest in children can increase the indirect therapeutic state regulation of women by intensifying the cultural standards of parenting. As these standards are traditionally defined by White,

middle-class, heterosexual norms, low-income women can experience increased pressure and stress in attempting to meet them. The possibility of increased direct regulatory coercion, in the name of rescue, is particularly relevant for poor women both because of increased scrutiny and the prevalence of negative cultural stereotypes. Examples of potential coercive measures include the ever-present threat to abortion rights, the potential for increased monitoring of women's activities and behaviour during pregnancy, increased apprehension of children under child welfare legislation and increased penalties under discussion for crimes against children. In the United States, politicians and commentators have seriously discussed increased resort to orphanages and foster homes as an alternative to the funding or support of "irresponsible parents," despite what is known about the devastating impact of such placements on many children.

Historical studies suggest that the focus on child poverty and at-risk children at the turn of the last century relied on the stereotyping of particular categories of low-income mothers as undeserving. The current child poverty focus can also promote sentimentalized middle class notions of rescuing children that rest both on the conceptual separation of children from their mothers and on blaming mothers who are poor, single and/or Aboriginal or identifiable as members of visible minorities. Unless accompanied by meaningful supports for parenting, child-centred poverty discourse can encourage a politics of rescue, a contemporary form of child saving, in many respects analogous to that of the late 19th and early 20th centuries.

Summary

Because of the interdependence of the lives of women and children, policy measures that target children will inevitably affect women. Whether they do so in a positive or negative way depends very much on how the policy measures are designed.

At a fundamental level, we must ask why it makes sense to address women's poverty through children or to justify it in terms of child well-being. Framing the issue in this way implies that women are important primarily as a resource for children (a long-time staple of patriarchal ideology) and that women's independent welfare is not a matter of social or community concern.

Child poverty appears useful as a way of framing the issue of poverty because of the particular material and ideological context of state discourse that has emerged since the mid-1970s. Women's groups can attempt to stretch the limits of a child poverty focus by stressing the actual interdependence between women and children. However, restructuring and related ideologies are most likely to shape the dominant meaning and policy implications of child poverty unless directly challenged. When viewed in this context and as a dominant approach to poverty, a child poverty focus is problematic.

The focus on children's experience of poverty essentially relies, for its discursive and ideological force, on the construction of children, particularly very young children, as innocent and naturally dependent, hence deserving of social support. A focus on child poverty denies or minimizes the harm of adult poverty, even in the context of families, and implies that adult poverty is not a matter of public or social concern, but rather a matter of individual

responsibility. Implicitly, it reinforces the view that adult dependence is deviant and that adult poverty is primarily the outcome of individual or family (mis)behaviour. Implicitly, it supports a number of idealistic notions about social life (including equal opportunity, fair market outcomes and gender equality within the nuclear heterosexual family) which obscure the actual systemic and structural causes of poverty.

In focussing on children and reinforcing a norm of self-sufficiency for adults, this form of discourse reinforces market definitions of work, obscuring the increasing costs of the contradiction between the demands of paid and unpaid labour that are borne largely by women. Rather than connecting the plight of children with the costs of parenting labour, child poverty discourse separates mothers from children and obscures the persistently gendered nature of caregiving labour and its consequences for women as a group. Although facially consistent with an assumption of gender neutrality and equality, an enhanced interest in children can also increase the actual blaming of mothers for child outcomes in the absence of adequate supports for parenting. Unless dominant constructions of deservingness are explicitly contested, a focus on children can heighten the scrutiny and intensify the blame put on mothers.

5. THE IMPACT OF SPECIFIC CHILD-FOCUSSED ANTI-POVERTY INITIATIVES ON WOMEN

The most significant federal policy measures implemented since the mid-1990s to address or reduce child poverty have been the Child Support Guidelines, the National Child Benefit and the Early Childhood Development Initiative of the National Children's Agenda. The National Child Benefit is part of the broader National Children's Agenda and will be succeeded by a new employment assistance program for persons with disabilities. All these programs are the result of extensive consultation with federal, provincial and territorial governments. The National Child Benefit and the Children's Agenda are the products of agreements between the federal government and all provincial and territorial governments except Quebec. Although both are presented as national programs, Quebec has not participated in these initiatives since the Quebec government claims exclusive jurisdiction over social programs. First Nations have not been privy to the negotiation of these initiatives, but they do have the authority to manage and disburse funding advanced under the programs to members of reserves.

There are other federal and intergovernmental strategies in relation to children. On the criminal front, for example, the National Strategy on Community Safety and Crime Prevention deals with the need to invest in children and youth from a crime prevention perspective. The new Youth Criminal Justice Act has increased the responsibility of juveniles for crime, and there has been discussion of stiffer penalties for sexual and physical assaults of children in relation to child abuse and child prostitution. The programs assessed in this chapter are more specifically targeted or related to child poverty. These programs are also relatively recent, and empirical evidence on their impact does not yet exist or is not fully documented. The likely impact on women living in poverty is nonetheless, to a significant degree, apparent from their major structural and discursive features.

The following preliminary analysis suggests that these programs are generating beneficial outcomes for some women. However, none of these programs is shifting in any major way the incidence and depth of poverty for women and children nor changing the traditional allocation of public and private responsibility in relation to children. The programs retain an emphasis on the market, in terms of the allocation of benefits to individuals and on the family, as the primary locus of responsibility for children. The programs tend to obscure the hidden costs of child rearing (domestic labour) that disproportionately hurt women and reinforce a residual model of state intervention similar to that in place in the United States a decade ago. Moreover, the impact is unevenly distributed among women and children. Women receiving social assistance and their children, in particular, appear to benefit least from these programs.

Child Support Guidelines

Discourse of Child Poverty

In 1996, the federal government released its Child Support Package. It consisted of a number of reforms:

- a set of numerical guidelines for child support;
- a change in the tax treatment of child support eliminating the tax deduction for the payer and tax payment for the payee;
- the funding of more rigorous enforcement of support awards; and
- an increase in the then Working Income Supplement paid to low-income working families.

The government also established the Child Support Implementation and Enforcement Fund to assist provinces and territorial governments in the implementation and enforcement of the Federal Child Support Guidelines, which came into effect May 1, 1997.

Increasing child poverty rates in lone-parent households were clearly an important concern in discourse surrounding the Guidelines. In 1991, the Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee expressed concern about the inadequacy and non-payment or irregular payment of awards, the large percentage of women and children that live in poverty following divorce and the significant disparity in standards of living for custodial and non-custodial parents (FLC 1991: 1-3). In 1995, the Committee stated: "A child support formula is an important step towards a child-centred approach to family law and such an approach to determining child support awards is in the best interests of Canadian children" (FLC 1995b: 3). Mary Jane Mossman (1997: 75) suggested that the discourse surrounding the Guidelines constructed the problem of support for children primarily as a problem of "deadbeat dads."

In the House of Common debates (1996: 4900-4901) on second reading of Bill C-41, Gordon Kirkby, then Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, indicated at the outset:

> We are a society that is compassionate, tolerant and civil. We take pride in social programs that are intended to protect the most vulnerable. We care deeply about our commitment to sharing. These values are reflected in the way we treat our children.
>
> Canadians understand the importance of early intervention of safe and secure childhoods if we are to enable all individuals to reach their full potential. Canadians also place a strong emphasis on the importance of individual responsibility while governments have a role in helping the most vulnerable. We also believe in people taking responsibility for themselves.
>
> How do these values relate to our strategy for child support? They require laws and policies that produce adequate and consistent child support levels, that respect fathers and mothers who make their payments and ensure that those who are obligated to pay actually do so.

Mr. Kirkby then alluded to the changing nature of the Canadian family as a result of the increase in lone-parent households and to the "established link" between impoverished women and children and marital breakdown. "The steps we are taking to strengthen and improve Canada's child support system will not end child poverty, but we believe these

steps will help" (House of Commons 1996: 4901, 4904). During these debates, members of the Reform Party complained that the Bill was not comprehensive and that it was biased against male parents because it did not address access issues for non-custodial parents.

The on-line promotional literature and the legislation itself is not as explicit about reducing child poverty or about reducing welfare costs. The legislation sets out the following objectives:

> a. to establish a fair standard of support for children that ensures that they continue to benefit from the financial means of both spouses after separation;
>
> b. to reduce conflict and tension between spouses by making the calculation of child support orders more objective;
>
> c. to improve the efficiency of the legal process by giving courts and spouses guidance in setting the levels of child support orders and encouraging settlement; and
>
> d. to ensure consistent treatment of spouses and children who are in similar circumstances (*The Federal Child Support Guidelines*, SOR/97-175).

Implications for Women

Economic impact of federal guidelines

Because women most often are custodial parents, sharing the same residence and general standard of living as the child, women will benefit indirectly from any increase in child support payments and from more rigorous enforcement of support payments. The extent to which more rigorous enforcement systems have made a difference is not yet known and difficult to monitor since each province has different programs in place. Equally complex is the question of whether the numerical fixed regime established by the Guidelines has improved the economic status of women and children relative to the previous discretionary judicial regime in relation to child support. The Minister of Justice must report to both houses of Parliament on the impact of the Guidelines by May 2002, at which time preliminary evidence will be available.

There are several problems in identifying the relative economic impact of the Guidelines. First, only a limited database exists with respect to the pre-Guideline situation. In 1991, the Family Law Committee undertook a three-month pilot survey in selected cities across Canada, tracking judicial awards in 869 cases. At that time, the Committee indicated that the sample was representative of the general population of cases involving child support with the exception of high-income payers (FLC 1995a: 53). There is also a problem of transition in that by the time the Guidelines were formulated and implemented, courts were beginning to make higher awards (Driedger 2001). Any comparison would have to control for the improved labour market since 1997 that could have affected the payer's income. Additionally, any comparison would have to account for the impact of tax changes since child support is no longer tax deductible for the payer and taxable for the payee. Husbands now have less disposable income than under the former tax regime: some estimates of the differential derived from income splitting are as high as $410 million. Whether this change has resulted in reduced net awards to custodial parents depends on how effective the deduction-inclusion system was in shifting the benefit of income splitting to them in the first

place. Given judicial practices, there is considerable doubt that custodial parents benefited at all from the deduction/inclusion system.[60]

A truly valid assessment would also have to account for the possibility that any apparent increase in the amounts of child support has resulted in reduced spousal support awards. If so, the total income of the custodial spouse may remain unchanged or in fact have fallen. An assessment would also have to address the impact of the Guidelines on private agreements. Using data from the National Longitudinal Survey of Children and Youth, Marcil-Gratton and Le Bourdais (1999) found that in the majority of separations involving children before the implementation of the Guidelines, no court order for child support existed. In 32% of separations there was no agreement with respect to child support, a private agreement in 32% of cases and a court order for child support in only 36% of cases. In terms of divorces, it appears that the majority of cases are now proceeding in accordance with the Guidelines, but practices differ depending on the judicial site. Bertrand et al. (2001: 6) noted that "it is difficult to determine how actively judges scrutinize child support arrangements in situations involving consent agreements or uncontested applications." In Alberta, staff workers review all applications in uncontested cases, and courts are not allowing divorces to proceed without compliance with the Guidelines. However, this practice does not exist in many other judicial sites and financial statements are not always required in uncontested matters (Bertrand et al. 2001: 6). Where such data were available (in 79% of cases examined by Horlick et al.), child support awards were either the same or greater than the table amount. Only 5.4% of cases report award amounts less than the table amounts (Bertrand et al. 2001: 36-37).

For these reasons, estimates of the actual impact of the Guidelines are very complex. However, some reasonable estimations of its impact can be made.

The mathematical model used to construct the table amounts in the Guidelines is based on several assumptions: the recipient parent and children in custody share the same standard of living, and both the paying parent and the recipient parent are single adults in each of the two households. The Guidelines consist of two general components, both an estimation of the "costs of children" and an allocation of these costs to the parents.

The estimation of child costs under the Guidelines reflects an expenditure rather than a need-based model and is directly related to income since spending on children increases with income. The Family Law Committee that studied the Guidelines ended up adopting a set of ratios known as the 40/30 Equivalence Scale that is derived from the Statistics Canada Family Expenditure Data Base (FAMEX). The Scale is used by Statistics Canada in the construction of low-income measures. It is based on expenditure data that identify average national expenditures on children (food, clothing, rent, etc. including day care and special summer camps) at different income levels and family sizes across all age groups. Statistics Canada (1992: 185) has stated:

> For the [Low Income Measures], in keeping with the principle of simplicity and conspicuously arbitrary choices, each additional adult is assumed to increase the family's "needs" by 40% of the "needs" of the first adult, and

> each child's "needs" are assumed to be 30% of that of the first adult. Other values could just as easily have been chosen.... The values of 40% and 30% seemed to be in the general range of most other estimates.

According to the FLC, the scale is a reasonable approximation of actual monetary expenditures attributable to children taking into account the fact that precision is impossible to achieve.

The 40/30 Scale attempts to identify the incomes at which levels of well-being are equalized among household members and to recognize the impact of economies of scale achieved through cohabitation. In the post-separation context, the FLC recommended that the 40/30 equivalence scale be applied to allow the first child in the custodial parent's household to count as the second individual (i.e., equal to 40%, and not as the third individual at 30%). The use of 40% reflects the empirically established fact that the average costs of raising children are higher in lone-parent households relative to two-parent households (FLC 1992: 15). The Scale may encompass some increased direct costs, such as housing, car repairs and child-care expenses, but does not necessarily deal with increased costs incurred as a result of greater time pressures experienced by the lone parent as opposed to the two-parent household with children (shopping, reliance on convenience foods) (Zweibel 1993: 396). The National Association of Women and the Law (NAWL 1998: 6) has suggested that FAMEX is based on data that "omits important items (such as savings, mortgage principle payments, insurance and pension accumulations)" even though stability of residence and future income security are benefits that are relevant to, and do benefit, children. Because the table numbers in the Guidelines represent average spending on child-related expenses for families at various income levels, the Guidelines ignore significant cost differences for children of different ages and in different regions. The FAMEX survey includes many families who have no child-care expenses whereas day care often becomes a monetary expense on separation. Day-care costs may be widely underreported and are also much higher for younger children and higher in large urban centres than in small rural communities (NAWL 1998: 7). For these reasons, the Guidelines included child care as an add-on or special expense even though this involves some measure of double counting and was not endorsed by the Family Law Committee in its final report (FLC 1995a: 10). It should be noted that the FAMEX survey did not include the costs of exercising access which can be high in individual cases. The Guidelines include a provision that addresses undue hardship for reasons that may include high access costs. When applying the undue hardship provision, courts often appear reluctant to make adjustments to the table amounts (Driedger 2001).

While payees, generally women, benefit to some degree from the treatment of day care as an add-on, NAWL has pointed out that the Guidelines do "not consider significant non-monetary costs and lost opportunity costs incurred because of the presence of the children in the household" (NAWL 1998: 6). FAMEX data include only actual monetary expenditures on children and neglect the ongoing non-monetary costs of parenting that are mostly borne by women both pre- and post-divorce. These costs include increased responsibility and time spent on household and child-rearing tasks (from full-time care to supervising homework, driving to activities, socialization skills) and current and future employment opportunity costs (arising from limits on overtime, shift work, job-related travel, promotion, job choice and location) (Zweibel 1993: 392-394). As the FLC (1991: 61) noted in its discussion paper,

these costs are not necessarily related to being a spouse; they arise directly as a result of child-care responsibilities and often continue after termination of the spousal relationship.[61] Spousal support is also not available to parents who are not married under the *Divorce Act* or who have not had a sufficiently long-term relationship under provincial family legislation. In its final report, however, the FLC (1995a: 47) concluded that these matters simply were more appropriately compensated for in terms of spousal support.[62]

In terms of allocating the narrower monetary "costs of children" between the parents, the Guidelines appear to base awards primarily on the number of children and the income of the non-custodial parent. The fact that the Guidelines refer only to the income of the non-custodial parent and are not also based on the actual income of the custodial parent generates a strong perception of unfairness to payers (e.g., Williamson 1997). In fact, the "revised fixed percentage of income approach" starts with the assumption that if the parents had equal incomes, it would be fair and equitable that each contribute equally to the support of their children. From this assumption, the Committee concluded that "since the award determined by using the equivalence scale is fair to all concerned when the two incomes are equal, from the child's perspective it continues to be fair that the non-custodial parent should pay the same amount even when the incomes are different" (FLC 1995b: 5). Thus, "the formula takes the gross income of the non-custodial parent and determines how much he or she would have to pay to the custodial household to equalize the two standards of living *if both parents earned that amount*"[emphasis in the original] (FLC 1995b: 5-6). In other words, the formula imputes an equivalent income to the custodial spouse and then applies the equivalence scale to identify an award that will equalize imputed levels of well-being taking into account its payment.

The Committee treated the assumption that parties with the same income should pay the same child support as non-controversial. However, even if monetary incomes of the parents were equal, the custodial parent incurs a number of substantial hidden costs related to the time-consuming tasks of child rearing and lost opportunity costs that may not be compensated by spousal support. Moreover, from a child's perspective, the assumption of equal incomes may be problematic if, as is generally true, the custodial parent's income is lower and not equal to that of the non-custodial parent. Although the child inevitably benefits from the income of the custodial parent if it goes up, as recognized by the courts, more often, the custodial parent's income is less than that of the non-custodial parent. Arguably, from a child's perspective, equalization of living standards would be the preferable option, one that might also address, to some degree, the indirect costs of care giving. The Canadian Bar Association put forward a recommendation that would equalize family incomes (Pask 1993/94: 114-115) but the Committee described such an outcome as a "radical policy change"(FLC 1995b: 5). In its final report, members indicated they had "many concerns" with such a proposal, but these concerns were never specifically articulated (FLC 1995a: 82).

If the objective had been to equalize the standards of living of the two households, awards would clearly have been higher. It is nonetheless true, as the Committee recognized, that the formula provides "some cushion against the decline in the child's standard of living that results from actually sharing in the standard of living of a lower income custodial parent" (FLC 1995a: 13). It has this effect because the assumption of equal incomes raises the joint

income of the parents, which corresponds to increased average expenditures on children and, therefore, a higher table amount.[63]

Notwithstanding the above concerns, evidence at the time the Guidelines were proposed showed that the revised fixed percentage formula resulted in an average increase over current awards of 32%, assuming no change to the tax system (FLC 1995a: 69). Finnie (1997: 85) predicted that "the net (after tax) cost of new awards will, on average, clearly be substantially higher than in the past..., with many of those with existing awards who come under the new treatment likely to see the net cost of their child support payments double or more." Estimates using the 1991 database suggested that the formula would significantly increase awards where non-custodial parents earned over $30,000 a year, which was the income group in which children experienced the most significant disparity in their standards of living following the marital breakdown (FLC 1995a: 15, 69). Given these estimations, the Guidelines will likely result in an improvement in women's lives and reduce the overall disparities in living standards where their spouses have middle to upper incomes. Certainly, court awards indicate a dramatic increase in child support at high-income levels. While this represents an attack on the glass ceiling, it may also skew or distort the averages.

Moreover, there are reasons to believe that the Guidelines have had much less of a positive impact, if at all, on low-income women, who disproportionately are women with a disability, Aboriginal, of a visible minority or recent immigrants. The specific problems for low-income women are discussed below.

Limited Capacity of Low-Income Males/Fathers to Pay: The amount of support is very dependent on the income status and resources of the payer. A low-income non-custodial parent means low child support awards which generally do not meet children's needs. Most poor children live in two-parent families and if poor before dissolution of the marriage, will be poor after (Mossman 1997: 76).[64] In reviewing child support initiatives in the United States since the late 1980s, Marsha Garrison (2000) noted that the poverty rate of children in lone-parent households has not declined and that living standards still differ markedly after separation. In her view, a primary reason is the lack of resources or low income, since divorce is more likely for low-income households, and the fathers of children in mother-only households are disproportionately found at lower income levels (Garrison 2000: 23). Garrison also noted that child support measures in the United States have benefited White custodial parents more so than Black custodial parents, because of the lower income of Black men on average. "Because most poor children do not have 'deadbeat dads' who can contribute significantly more to their support, child support policy will offer the most help to the least needy: it cannot be expected to achieve a major reduction in children's poverty" [reference omitted] (Garrison 2000: 24-25). As indicated in Chapter 3, Aboriginal men and men identified as visible minorities experience a lower average income and a higher incidence of poverty compared to other men in Canada.

A comparison of awards identified in the three-month survey of actual cases in 1991 with those generated by the Committee's then proposed formula showed that the formula:

> produces amounts that are on average similar to the court awards collected when the non-custodial parent earns a low (under $15,000) and medium income ($15,000 - $30,000). Awards tend to be slightly lower than the court awards for cases involving one child and slightly higher for cases involving two or more children. However, when the non-custodial parent earns a high income (over $30,000), the awards are much higher than the court awards, especially for large families (FLC 1995b: 10).

These calculations were subject to a deduction/inclusion pass-through in cases where the custodial parent faced a lower income tax rate than the non-custodial parent. Without a deduction/inclusion pass-through, as is currently the law, the revised fixed percentage resulted in only a 2% decrease in the number of children in poverty (FLC 1995a: 77).

It should be noted that the self-reserve amount for payers (below which no child support is payable) in all jurisdictions except Yukon is $6,730 and in Yukon $8,940. The FLC, afraid that the Guidelines formula would have lowered awards for non-custodial parents at lower income levels, recommended a low income adjusted variant. The adjustment would have increased awards to approximate current judicial awards where non-custodial parents earned less than $20,000 (FLC 1995a: 71-72). It would have reduced the number of children in poverty by 4% and the overall number of people living in poverty, but increased the poverty rate per household by driving "more non-custodial parents into poverty than they deliver custodial families out of poverty" (FLC 1995a: 74). In the final award schedules, awards at low-income levels were substantially decreased from these earlier adjusted versions, and the percentage of income paid as support under the tables appears fairly constant across all income levels (Finnie 1997: 86). Nonetheless, the self-reserve amount is far too low to meet the basic needs of an individual.

Officials appear to acknowledge that the Guidelines will have little impact where both the custodial parent and the non-custodial parent have an income equal to or less than $15,000 with one child. With two children, awards may have increased relative to the prior situation, but the largest impact has been experienced where the non-custodial parent has a greater income. Benefits from increased enforcement of child support awards will also be realized only where payers have the ability to pay.

Deduction of Support from Awards for Recipients of Social Assistance: In 1997, at the time of the implementation of the Guidelines, one source indicated that about 50% of child support awards in Ontario involved recipients of social assistance.[65] Generally, recipients of social assistance must pursue child support as a condition of eligibility for assistance. Following the introduction of the Guidelines, Saskatchewan changed its regulations: recipients entering into voluntary agreements must establish an amount of support within 10% of the table amounts (Kerr 1999: 27). The Guidelines have made it easier to monitor and scrutinize voluntary agreements for maintenance entered into by women receiving social assistance. Data available from Saskatchewan and British Columbia, however, suggest that 75% of lone parents receiving social assistance are still not paid under child support orders even after the implementation of the Guidelines (Kerr 1999: 45).

Even where child support complies with the Guidelines and is paid, any support paid (including both the table amount and any claim or order for special or extraordinary expenses) is treated as income for the recipient and clawed back from the social assistance payment. In the fall of 2000, only three jurisdictions (British Columbia, Yukon and Quebec) exempted some portion of the maintenance award from a set-off as an incentive to claim maintenance. However, the amount retained was only $100 monthly, and the exemption in Quebec exists only for children under 5 (Assie 2001: 18). Saskatchewan includes child support as earned income under its Employment Supplement, but support must exceed $124 to qualify, and the amounts payable are usually low. It should be noted that child support awards are deducted from all other forms of income-tested government transfers to lone parents (e.g., housing subsidies). The Canada Child Tax Benefit is an exception (Assie 2001: 24).

Thus, while support ultimately reduces government expenditures, particularly social assistance expenditures, it generally does not benefit women recipients or their children. This outcome illustrates most clearly how the Guidelines have resulted in a shift to privatized responsibility without any corresponding benefit to many low-income women and children. In fact, enhanced enforcement measures may have resulted in increased burdens and invasions of privacy for mothers receiving social assistance (Josephson 1997). They not only must identify and co-operate in the collection of maintenance from estranged partners as a condition of receiving social assistance but may also have to endure extended relationships with fathers who have caused harm to them or their children. In cases of domestic violence, the requirement to pursue support can only be waived at the discretion of the caseworker or director. Although social service ministries have denied the charge, women's groups have complained that workers have put women at risk (Kerr 1999:13). In a participatory research study of women receiving social assistance in Saskatchewan, women complained that where children had been victims of abuse, "child care supports were constant legal battles that caused stress for participants." Study participants viewed the deduction of child-care supports as "unfair and punitive to children" and "discriminatory toward women, because it placed the burden of the legal battle on the women, while SS [Social Services] took away the benefits of that struggle" (Hanson et al. 2001: 23).

Impediments to Claims for Support: Court maintenance workers or legal aid lawyers are available to assist lone parents on social assistance in obtaining a support order. As mentioned above, any support received is generally clawed back and used to reduce government expenditures. Low-income lone parents not on social assistance and who cannot afford legal assistance to negotiate an agreement or implement a court action generally have no right to legal aid (Assie 2001: 13-16).

Public legal education programs, specialized child support units, court services staff and information telephone numbers in some provinces provide information about the Guidelines or lawyer referrals for free or at nominal cost (Bertrand et al. 2001: 12-14). Divorce kits that assist in self-representation are available for purchase for both initial applications and variations. A number of jurisdictions provide courses or workshops about the effects of separation and divorce on children. Free advice from a lawyer, however, on an individual's specific situation is generally not available. In most jurisdictions, people involved in family law disputes are not eligible for legal aid unless violence, abuse or another criminal matter is

present. Where legal assistance is available in all family law disputes (i.e., in Manitoba, Saskatchewan and the Northwest Territories), eligibility is restricted by needs testing and limited to very low incomes. New Brunswick provides legal aid services to all child support claimants without needs testing, but only until the client files a petition for divorce (Bertrand et al. 2001: 16).

The lack of legal assistance clearly limits the ability of low-income women to access and benefit from child support orders and may help explain why child support orders have not been obtained in the majority of separations (Marcil-Gratton and Le Bourdais 1999). It may also explain why the anticipated avalanche of applications for a variation order after implementation of the Guidelines did not materialize. In most cases, these applications may not have been financially feasible or cost effective. An appreciable difference is needed to offset legal costs. (In Ontario, costs for a contested but reasonably simple application would likely be about $5,000.)[66] Even if women are self-representing, there are other costs to litigation in terms of time, lost income, uncertainty and emotional stress that may serve as impediments. Litigation is time consuming, stressful and expensive. Mothers may prefer to avoid conflict and in applications for a variation order, avoid potentially having to revisit other aspects of the agreement, notably custody and access, or levels of spousal support.[67] Women who have experienced domestic abuse may also be concerned that their own safety or well-being and that of their children could be jeopardized by any form of legal action against the abuser.

Explicit priority given to child as opposed to spousal support

It is clearer now, relative to the former discretionary regime, that two separate orders for child and spousal support must be made. The Guidelines generate a hard distinction between child support (which is presumptively subject to the table amounts) and spousal support (which remains discretionary) but gives the former priority over the latter through the *Divorce Act*. This priority has a pragmatic basis because it minimizes income splitting for tax purposes. Unlike child support, spousal support remains deductible from the payer's income and taxable to the payee who generally has a lower income than the payer.

In its response to the federal Child Support guidelines, the National Association of Women and the Law (NAWL 1998: 12) noted a fear "that the priority of child support has exacerbated the already existing tendency to ignore spousal support altogether, or to award lower amounts." The Association recommends either no priority, or at a minimum, a direction that courts still consider the need for spousal support. How support is divided between child and spousal support is not a material issue, particularly for low-income women, since whatever money there is goes toward the same household expenses. Whether the priorization of child support has induced a shift away from, or marginalization of, spousal support is, however, important because the total net income of custodial spouses may remain unchanged or have declined. Moreover, such an outcome reinforces the invisibility of the costs of child rearing that are borne predominantly by women.

In *Moge* v. *Moge* (1992), the Supreme Court of Canada decided that judges had to consider a number of explicit objectives when awarding spousal support under the *Divorce Act*, including the right to compensatory support for the costs of past, current and ongoing child care.[68] As a

result of the Guidelines, spousal support represents the only way of directly compensating child-rearing labour where payers have the ability to pay. However, since spousal support awards are highly discretionary and subject to other objectives, such as the promotion of self-sufficiency or the satisfaction of need, there is a question as to whether judges actually compensate for the indirect costs of child care — past, current and future — in making spousal support awards. Between October 1998 and March 2000, in a database of over 14,000, only 10% received a spousal support award in an amount other than $0. About 75% of the monthly awards were $1,000 or less and in 98.5% of cases that specified the paying spouse, the payer was the husband (Bertrand et al. 2001: 33). Carol Rogerson (1997), in an analysis of cases since *Moge* up to 1997, suggested that although most spousal awards were more generous post-*Moge*, they were still shaped primarily by need and ability to pay, not fair compensation for unpaid labour. In particular, she noted that courts often ignored the significant costs of post-divorce child care, even in marriages of relatively short duration. Where recognized, the awards had generally been minimal (Rogerson 1997: 367-368). According to Rogerson, in basing awards primarily on need and recasting women as private economic dependants, the radical message of *Moge* has been "diluted" and women's entitlement to compensation for unpaid labour "delegitimated" (Rogerson 1997: 386-387).

John Syrtash (1998) suggested that in the Metropolitan Toronto area there has been an increase in the size and frequency of spousal support awards of an apparently compensatory nature. Not surprisingly, high spousal support awards appear to benefit previously high-income households. The application of a spousal support database in the Metropolitan Toronto area revealed that low-income recipients (as of October 1998) were receiving less overall support. Syrtash (1998: 10) attributed this to the fact that child support is no longer deductible to the payer, although he did not indicate whether support has been reduced on average by an amount greater than, less than or equal to the taxes saved by the custodial spouse. It should be noted that matrimonial or family property awards can also compensate women for their unpaid domestic labour, but most low-income spouses have little property to distribute at the end of their relationship.

Impact on relations with ex-spouse

Another relevant concern is whether the Federal Child Support Guidelines have increased post-separation conflict and hostility, in which case women, especially those in formerly abusive relationships, have more to manage. One American study found that child support modestly increased fathers' contact with their children but also increased the incidence of conflict between parents and children's exposure to conflict, particularly if awards were high relative to the father's income (Seltzer et al. 1998). Marcil-Gratton and Le Bourdais (1999) found that fathers who tended to pay under either a child support order (pre-Guidelines) or private agreement saw their children more frequently. However, children had less overall contact with fathers subject to a court order for support than with fathers subject to a private agreement, or neither a court order nor an agreement.

In Canada, an increased emphasis on child support has contributed to political pressure to move toward shared parenting, because the Guidelines were blocked by the Senate until a joint House of Commons–Senate committee was established to investigate custody/access and concerns of fathers' rights groups. In custody law, we are witnessing an enlargement of

access rights at the expense of the traditional rights and autonomy of the custodial parent, such as mobility rights.[69] These changes raise the concern that non-custodial spouses (generally fathers) appear to be benefiting from increased rights and control over mothers in the post-divorce contest without changing unequal patterns of actual daily responsibility for child care both pre- and post-divorce.

Summary

The Federal Child Support Guidelines and more rigorous enforcement measures have likely improved the ability of many women to provide for their children's needs. The impact of the table amounts is difficult to determine, because of the need to control for a number of related variables, including the potential for reduced spousal support awards. Because amounts in the Guidelines were based on actual monetary expenditures on children at different income levels, the table amounts fail to account for the costly impact of child-rearing labour, which is borne predominantly by mothers. The hidden costs of child rearing are not included in the "costs of children." Although these costs may be offset by access costs borne by the non-custodial parent, the extent to which they are fully compensated for by spousal support awards remains unclear. Even though an equivalent income on the part of the payee is assumed, the explicit focus on the payer's income generates a perception of unfairness. Most important, for present purposes, the impact of the Guidelines on the poorest women and children is minimal. The Guidelines are not expected to reduce the rate of child poverty given the inability of low-income men to pay support and the clawback of child support from social assistance. Among those to benefit least from the Guidelines will be a disproportionate number of single mothers who are identified as women with a disability, visible minority members or Aboriginal women, and their children.

The National Child Benefit[70]

Structure and Objectives of the National Child Benefit

The National Child Benefit (NCB) has three explicit objectives:

I. to help prevent and reduce the depth of child poverty;
II. to promote attachment to the workforce — resulting in fewer families having to rely on social assistance — by ensuring that families will always be better off as a result of finding work; and
III. to reduce overlap and duplication through closer harmonization of program objectives and benefits and through simplified administration (Canada 2000c: 3).

The NCB program came into effect in July 1998 and consists of a direct non-taxable payment by the Canada Customs and Revenue Agency to households with children (the National Child Benefit Supplement) and of expenditures on services and income supports by provincial, territorial or First Nation governments (reinvestments). The Supplement is a tier of income benefits paid by the federal government exclusively to low-income families. It is one component of the Canada Child Tax Benefit (CCTB) that also comprises the basic Child Tax Benefit (CTB), an income-tested benefit payable to low to upper middle-income families (formerly the 1995 Child Tax Benefit). The Supplement has been funded through

successive increases in federal funding from $300 million spent on the previous Working Income Supplement in 1996-97 to about $2.5 billion in 2001-02 (Canada 2000c: 11). In the 1999 and 2000 budgets, the federal government also increased the maximum basic CTB (by about $70 per year) and extended payment of the CTB to modest and middle-income families. In the 2000 budget, the federal government indexed the value of all benefits to the rate of inflation as of January 2000. The total federal investment in the CCTB increased from $5.1 billion in 1996-97 to $8 billion in 2001-02 (Canada 2000c: 11).

In 1997, governments participating in the NCB agreed in principle to at least three fundamental design or operating features. First, all participating government actors agreed that the NCB would be paid directly by what was then Revenue Canada (now the Canada Customs and Revenue Agency) to households with children, but the provinces would reduce (or "adjust" as government promotional material describes it) their funding of social assistance for households with children by the amount of the National Child Benefit Supplement. Households on social assistance were to be "protected" from net reductions in benefits in that the decrease in benefits by the provinces or territories could not exceed the amount of the federal increase. Second, the amount of the Supplement was intended to be incrementally enhanced to the point that is "sufficient to remove benefits for children from the welfare system" (Canada 1999: 13; 2000: 4). Participating governments expected the amount of the NCB would be increased over time, with each budget, to approximate eventually the amount of the child allowance paid per child to households receiving social assistance. Indeed, "replacing child benefits delivered through provincial/territorial social assistance systems with a national platform of income-tested child benefits delivered outside of social assistance" has emerged as an overarching objective of the NCB (Canada 2000a). Third, governments agreed to use the funds clawed back from the provision of social assistance as "reinvestment funds" to finance "complementary programs targeted at improving work incentives, benefits and services for low-income families with children."[71] Since 1997, government officials have also initiated the development of an alternative measure of poverty in evaluating the effectiveness and impact of the program. The Market Basket Measure, to be used in 2002, will increase the sensitivity of the poverty rate to living costs that vary by region and locale but is also expected to reduce the overall poverty rate by as much as 25%.

Payment of the CCTB depends on completion of an application and an annual tax return, specifying a fixed address. The CCTB is based on net income and does not include child support payments received as income. Adjusted for inflation, the basic CTB as of July 2001 consisted of $1,117 per annum per child under 18 years of age, $78 for each third or additional child plus $221 for each child under 7 (less 25% of child-care expenses claimed for all children). For families with net incomes of more than $30,004, the base benefit will be reduced by 2.5% for a one-child family and 5% of net income in a family with two or more children, ending at incomes of $76,680 (for a one- or two-child family) and in excess of $90,000 (for a three-child family) (Canada 2000b).[72] The basic CTB has been criticized because it violates the principle of horizontal equity in failing to distinguish between the treatment of high-income households with and without children. Freiler et al. (2001: 38) suggested that targeting in this way reflects a view of children as a private consumer choice rather than a shared responsibility of parents and society.

The Supplement consists of $1,255 per annum for the first child, $1,055 for the second and $980 for each additional child in families with incomes up to $21,744. Beyond this net family income, the Supplement is reduced by 12.2% for families with one child, 22.5% for two children and 32.1% with three or more. By 2004, households with children will receive a maximum CCTB (in nominal terms) of about $2,500 for the first child and $2,300 for the second and each subsequent child (Canada 2000c: 14). The government also intends to increase the income levels at which maximum benefits are available and reduce benefits more gradually for families with incomes beyond those levels. The sum of $2,500 is approximately equal to the amount provided as child allowances to households receiving social assistance (Battle 1997: 5).

It is important to remember that a significant portion of these total funds does not represent additional cash benefits for many households living in poverty but is being expended by provincial and territorial governments and First Nations as reinvestments. All eligible parents receive the benefit of the basic CTB. Since 1998, however, most participating governments have reduced their payments to families on social assistance by the amount of the Supplement in accordance with the agreement.[73] These reinvestment funds have been directed to a wide array of programs. Because there are no legally binding standards or protocols attached to the federal Supplement, reinvestments are neither mandatory nor subject to uniform standards. In 1999-2000, governments and First Nations reinvested about $404 million and made additional investments of about $80 million in the following areas:

- 32% on additional child benefits and earned income supplements;
- 34% on child-care programs and child tax credits (down from 39% in 1998-99);
- 3% on the extension of supplementary health benefits such as optical, dental, prescription coverage for low-income families not on social assistance;
- 10% on early intervention and child development programs (up from 5% in 1998-99);
- 11% on First Nations programs; and
- 10% on other programs (including job placement programs (Canada 2000c: 17; 1999: 15).

Presumably, these are new and additional expenditures. It should be noted, however, that concerns have been expressed regarding the potential use of reinvestment funds by provinces to replace the funding of pre-existing services (Wiggins 1997: 2).

The overall impact of the NCB and provincial reinvestments on the rate and depth of poverty will depend on the direct cash input and on whether the program induces behavioural changes that result in less poverty. This is a complex issue, and preliminary results of studies under way should be available in 2002. In terms of its immediate or static impact, an eventual commitment of $2,500 per year is not insignificant. However, it will not greatly reduce either the rate or depth of poverty, as defined by the most widely used income-based measure to date, the pre-tax LICOs. In 1997, 20.1% of children under 18 lived in low-income families, and 19.5% of all households with children subsisted on low incomes. In 1998, 19% of children lived in low-income households, and 18% of all households had a low income. The slight reduction in the incidence of poverty between these years may reflect the impact of the

NCB, but is likely the primary result of improved economic conditions (Canada 2000c). The NCB Supplement will move households that were close to the poverty line out of poverty but it will likely not substantially reduce the rate of poverty because of the huge depth of poverty experienced by many low-income families. The vast majority of low-income people live far below the poverty line. In 1998, the depth of poverty, as measured by the LICOs, was $8,919 for the average non-elderly, low-income, two-parent family with children and $8,912 for lone-parent families (Statistics Canada 2000a). The depth of poverty for low-income households has remained relatively stagnant since 1984, hovering between 32% and 35% below the LICO: 34% in 1997 and 33.5% in 1998. Between 1997 and 1998, the average depth of poverty for all two-parent households with children and lone-parent households did decline; however, the depth of poverty for households without earners actually increased (Statistics Canada 2000a: 220). Even if benefits were *actually* paid to all households (assuming an average of 1.2 children per household), the NCB would not come close to eliminating the average poverty gap.

Implications for Women

The direct impact on different groups of women: limiting the relief of poverty

The NCB functions both as a wage supplement and as an incentive program to reduce social assistance caseloads and expenditures. The clawback of the NCB Supplement provides a direct incentive to exit welfare by increasing the gains from either employment or any other private income source. For women, any other income source can include Employment Insurance as well as nuclear family formation. In providing these incentives, the clawback also significantly diminishes the extent to which poverty is relieved.

Because of the clawback, the NCB will have a differential direct impact on women depending on the income of their household and on their parental status. Receipt of the CCTB is contingent on parenting a child who is under 18, even though many young adults over 18 must reside with their parents. In most provinces, households with incomes above the welfare thresholds (the income levels at which social assistance benefits are reduced to nil) end up receiving the bulk of benefits from the NCB Supplement. To the extent that the Supplement removes households from reliance on the social assistance system, these households will benefit through the amount the Supplement exceeds their former entitlement to social assistance, if any, and through decreased regulation. The lack of extended supplementary health benefits in some provinces can, however, mean that some low-income families are worse off as a result of the loss of drug and dental coverage for their children (Stairs 1999).

For women in low-income, two-parent households who are full-time homemakers, the CCTB will make it easier for them to cope. Like the former Family Allowance, the CCTB is most often paid to mothers and will increase their share of familial and disposable income. Anecdotal evidence suggests, however, that many mothers regarded Family Allowance as a benefit that belonged to the child and not the parent (Burman 1996: 182). Because entitlement to the CCTB is determined on the basis of net family income, women with high-income husbands or partners find themselves ineligible even if the partner's income is not shared equitably with them.

Women in the paid work force who are earning an income beyond the welfare threshold, either jointly as part of a two-parent household or solely as single mothers, also benefit. The NCB Supplement either increases their income or alternatively allows them to reduce hours of work and thereby make it easier to accommodate unpaid domestic labour. Low-income women, however, have a greater overall need for income and many have little control over their work schedules. The NCB may also defray child-care costs to varying degrees either through an increased income level (the Supplement) or indirectly through provincial reinvestments. Child- or day-care funding represents the largest area of reinvestment expenditures, but 85% of this funding goes toward Ontario's Child Care Supplement for Working Families (Canada 2000c: 20). This program provides direct monetary assistance to parents in choosing caregivers but does not guarantee high-quality, accessible and reliable child care. Moreover, the maximum amount payable is only $1,310 per child per annum (Canada 2000c: 65).

Women and children, in households receiving social assistance, benefit from the basic Child Tax Benefit. As a result of the clawback, they have not generally benefited from the NCB Supplement and are not expected to do so, since the announced increases to the Supplement up to 2004 are only intended to replace the child allowance now paid under social assistance. In 1998, the National Council of Welfare estimated, on the basis of a one-month caseload, that only 36% of all families with children that live in poverty would see an increase in their monthly income given the clawback of the Supplement (NCW 1998: 10). According to the Council, the NCB is "a program where substantial sums of new federal money are being spent, but the additional money benefits barely one-third of the poor families with children and bypasses the other two-thirds"(NCW 1998: 11). The Council's estimate might be higher if the movement of households on and off social assistance through the course of the year is taken into account. In any case, large numbers of low-income households with children receive no direct monetary benefit for portions or all of the year that they are reliant on social assistance. Single mothers likely account for a disproportionate number of these households. The study by NCW in 1998 found that only 17% of poor lone-parent families compared to 59% of poor two-parent families would receive a net benefit from the NCB Supplement (NCW 1998: 8-9).

Among those who do not benefit from the Supplement are a significant number of recipients who have earnings from either part-time or full-time employment while receiving social assistance. Katharine Scott's (1998) study of recipients indicated that 51% of all adults on assistance had participated in the labour force in 1994. Ken Battle (1997) has estimated that in any given year, 26% of families rely mainly on social assistance, 16% on both social assistance and income, and 30% have employment as their main source of income. However, these studies do not clearly indicate how many are both employed and in receipt of social assistance. Because of low minimum wage levels in most jurisdictions, it is important to note that a full-time minimum wage job in combination with the Supplement may not be sufficient to lift a recipient above the welfare break-even income (the income at which welfare payments are reduced to nil), permitting the full clawback of the Supplement. Households on assistance with part-time income will also not benefit from the Supplement. Earnings supplements through provincial reinvestments for part-time work are generally low, if available at all.

The benefits from the NCB to mothers who receive any portion of their income from social assistance are largely indirect. Recipients clearly will benefit through indexation of the NCB as social assistance benefits are not indexed at all (Battle 1997). As governments indicate, the NCB may ease the transition to paid work in some income ranges. However, the NCB may also increase economic instability for families (increased residential mobility, etc.), given the unstable nature of increasing numbers of non-standard jobs and high rates of return to social assistance and thereby larger fluctuations in household income. Recipients of social assistance may also benefit from reinvestments although most of the reinvestments appear targeted toward those who are employed through either day-care subsidies or monetary incentives. For First Nations women on reserves, much of the funding is necessarily not linked to employment, because of high unemployment rates in these communities. Recipients on and off reserves may benefit from child-related services such as early development programs. Because many of these services are targeted to social assistance recipients, there is a concern that programming has been, or will be, developed on the basis of negative cultural stereotypes.[74] In general, those to benefit least from the NCB are women who are both in receipt of social assistance and members of those groups most marginalized from and underpaid within the labour force. Among those likely to benefit least will be a disproportionate number of recent immigrant women, urban Aboriginal women and women with disabilities, along with their children.

Promotion of labour force attachment

The NCB has been put forward as a measure that is also intended to "promote attachment to the workforce...by ensuring that families will always be better off as a result of working."[75] Through the clawback, governments have given priority to the goal of promoting attachment to the labour force over that of relieving child poverty.

An examination of the empirical literature on the disincentive effects of welfare is beyond the scope of this report. Many studies suggest, however, that most recipients have internalized a strong work ethic and do not want to depend on social assistance for any extended period. The "welfare wall" is a term used to describe financial barriers that impede movement from social assistance to employment. Proponents of the NCB frequently note that social assistance rates, unlike wage rates, take into account the number of dependants and adjust for family size. Wages, in contrast, are not adjusted to reflect the number of children or children's needs. Moreover, parents in the labour market can also lack access to free supplementary health, dental and drug assistance for their children while experiencing work-related expenses, such as clothing, transportation, child-care costs and income taxes paid on employment income, Canada/Quebec Pension Plan contributions and Employment Insurance premiums, none of which are paid on social assistance income. According to a recent report: "In some cases, parents on social assistance who managed to find paid work risked forfeiting thousands of dollars in child benefits and services on top of seeing their (typically low) wages reduced by taxes and employment-related costs" (Canada 2000c: 5).

The notion of the welfare wall reflects the double bind for recipients who may be forced to divert scarce resources from the satisfaction of their own or their children's needs in order to obtain employment. These costs structurally exclude recipients of social assistance from the labour market, and their reduction will likely have a positive impact for some recipients. While a more rational alignment of incentives for recipients is beneficial, it is also important

to note how an emphasis on the welfare wall organizes and constructs the debate. Discussions of the welfare wall tend to focus attention on individual behaviour in relation to welfare and, together with the emphasis on child benefits, link the source of work disincentives to benefits offered by the welfare system. Welfare benefits, as such, tend to be constructed as centrally problematic rather than external factors such as inadequate wages or the lack of social supports for parenting.

Wages, unlike social assistance, cannot be readily adjusted to the number of children in a market economy. However, this rationale for the subsidy tends to "naturalize" the wage system and implicitly attribute wage inadequacy to children and social assistance benefits. Such a rationale undercuts any lingering assumption or expectation of a market-based family wage, even though only 1.2 children are born on average to each family. It also obscures the fact that a minimum-wage full-time job can no longer support even an individual labourer at low-income cut-off levels.[76]

It also can be misleading to suggest that recipients can lose "thousands of dollars in child benefits" by moving from social assistance to employment. Although marginal tax rates on assistance can exceed 100% when welfare, tax and non-cash benefits of social assistance are considered, the actual transition generally does not entail a financial loss of thousands of dollars in child benefits. Before the NCB, families with single earners at minimum wage were, and still are, eligible to receive social assistance in most if not all provinces. Provincial departments deducted their earnings from an assessment of their needs and paid the difference as a benefit. In Saskatchewan, most families only became ineligible for social assistance when their earnings reached $12,000 to $15,000 (a wage of $9/hour or more) at which point the increased income made up for the loss of one or more child allowances. In other words, those who no longer qualified to receive social assistance had higher total incomes. Thus, the child benefit need not be equivalent to the child allowance on social assistance since the allowance does not generally represent a real loss for recipients in the transition from social assistance to employment.

A household can still be prejudiced by employment in certain circumstances, for example, if the head of the household refused to apply for social assistance; if the direct and indirect costs of employment were greater than allowed for in the assessment of needs up to and beyond the welfare threshold; or if the income gain was offset by the loss of drug and dental coverage and the imposition of income and related taxes. Thus, while the financial differential between assistance and employment through the loss of the child allowance has been overstated in some discussions of the welfare wall, the Canada Child Tax Benefit will not necessarily address all other employment costs. Moreover, discussions of the welfare wall have generally ignored the intangible non-financial costs of employment that arise from the structural contradiction between paid and unpaid labour. These costs include less time to perform domestic labour and to care for and nurture children.

The heightened concern with work incentives and high marginal tax rates likely means that provincial governments will be reluctant to raise social assistance rates, unless benefits are extended to modest-income households, thereby raising the cost of the initiatives. The National Council of Welfare (1999-2000; 2000) noted that welfare incomes have been

virtually "frozen" in most provinces and have in fact declined in real or nominal terms across the country since the implementation of the NCB. The concerns about high marginal tax rates for low- and modest-income earners may also reinforce a shift from income supports to service delivery through reinvestments. Income supports are, however, essential to securing better housing, food and clothing for members of households reliant on social assistance.

Constraints on Labour Force Participation: Although a more rational alignment of incentives for recipients of social assistance is beneficial, the NCB inflates the significance of financial incentives relative to other reasons for labour force participation and renders other more significant structural causes of poverty less visible. Large numbers of households are unable to respond to such incentives as a result of structural constraints. These constraints include the fact that, until recently, unemployment has been high for most of the last two decades by historical standards and remains disproportionately high for some groups of men and women. Unless the economy is expanding and new jobs are created, work incentive and training programs will likely only affect the *distribution* and not the *magnitude* of poverty among the low-income population (Handler and Hasenfeld 1997:101).

Perhaps more important, neither the CCTB nor any of the provincial reinvestments address the conditions of paid work for parents. The low wage jobs available to most recipients of social assistance offer few benefits and little prospect of getting most workers out of poverty in the longer run. Moreover, women who manage to leave social assistance still face contradictions between the ongoing demands of paid and unpaid labour. While employment may increase their ability to meet the material needs of children, it will also reduce the time available for child care and for building networks of emotional support. The costs of double workdays and increased stress may be especially acute in the case of single mothers The Supplement and some of the reinvestments have defrayed the costs of child care to varying degrees across the country. Most of these measures, however, have not substantially reduced the cost of child care and most have done little to address issues of availability (convenience) and reliability (trust) that are as critical to employment decisions. The funding of child care through the tax system in this manner may also further "privatize" child-care labour and reinforce its "invisibility and under-valuation" (Young 1997: 312).

Several U.S. studies have indicated that keeping jobs has been equally if not more problematic than finding jobs for welfare recipients. Frequent job loss has been the result of the nature of the job (short term, seasonal, low wages relative to the costs of employment including child-care costs, "inherently unpleasant" jobs, inflexible or irregular hours), a lack of social or technical skill on the part of the recipient and health problems, wife abuse and family crises, child-care breakdowns, insecure housing arrangements and transportation costs, particularly where a commute involves dropping children off at school or to a caregiver (Hershey and Pavetti 1997).

To date, many of these concerns have been substantiated in the Self Sufficiency Project undertaken in British Columbia and New Brunswick. This experimental research project offered single mothers on social assistance a generous subsidy (one that approximately doubled their gross annual earnings) for three years provided they obtained and maintained

paid employment for at least 30 hours per week. Only 34% of those offered the Supplement had accepted the offer by the end of year one, and only three quarters of these remained on the Supplement at the end of 18 months. Recipients of social assistance who did not take up the Supplement frequently cited a number of concerns:

- exhaustion and stress from the dual responsibilities of paid and unpaid labour;
- the difficulty in finding affordable, trustworthy caregivers for children;
- the loss of quality time spent with children;
- insecure jobs and worries about getting fired if children were sick;
- a shortage of jobs with stable day-time hours and good prospects;
- transportation problems (for both employment and child care);
- poor pay and loss of health benefits for themselves (and children);
- low self-esteem;
- poor health;
- lack of skills; and
- employer discrimination against older women, lone parents, people with disabilities and those on social assistance (Bancroft and Vernon 1995).

Those who refused the Supplement were disproportionately better educated than others in the program; most takers ended up getting jobs as cashiers, waitresses and store clerks, in gas stations, at food outlets, as chambermaids at hotels, and as telemarketers (Bancroft and Vernon 1995: 33, 40).

A subsequent developmental assessment of the impact of the Self Sufficiency Project on children indicated that, in the short term, there was no negative impact on children under 3, small positive benefits for children aged 3 to 8 and small negative effects on adolescents. Researchers postulated that the positive outcomes were related to the substantial increase in parental income offered by the Supplement (Morris and Michalopoulos 2000). It should be noted that half the recipients who took up employment felt that it had a positive impact on their relationship with their children, because life was more stable or their children had more respect for them. The remainder felt the impact was negative — the children saw less of their parent and worried about the parent's stress levels (Bancroft and Vernon 1995: 43-44).

Low levels of social assistance, while believed to provide employment incentives, can also constitute a barrier to employment. As a result of abysmally low social assistance rates, recipients can no longer afford stable residences, telephones, newspapers, transportation or suitable clothes, let alone adequate nutrition, all of which make it harder for them to get a job.[77] The stress of not having enough money to cover basic needs can also undermine recipients' physical and emotional health, and contribute to a chronic sense of disempowerment (Davis et al. 2001: 76). The lack of drug, dental and optical coverage for adults and children when not reliant on social assistance is also a problem in provinces that have not used reinvestment funds to address this deterrent fully, if at all. Additionally, because adjustments that account for the

impact of full- or part-time sporadic employment typically take several months due to staff shortages, recipients also face the likelihood of overpayments which make budgeting in the future even more difficult.

Obscures Unpaid Domestic Labour and Encourages Economic Dependence of Women: The emphasis on labour force participation is also problematic because it implicitly defines work as wage labour, and obscures the need for, and the value and costs of, domestic labour. For women receiving social assistance, this emphasis obscures the social value of the work performed by them including child care, shopping, economizing, volunteer activities, the socialization of children and community group activity (Swift and Birmingham 1999: 84). It reinforces the dominant view of employment as the normative measure of autonomy and membership.

The NCB encourages the economic dependency of women on men both directly and indirectly. The clawback of the Supplement, while on social assistance, directly encourages attachment to a typically male breadwinner as a way of qualifying for the Supplement as do some of the reinvestments programs.[78] While these benefits are helpful in the short run, they may reinforce gendered patterns of caregiving and will not relieve the long-term costs of child care for women, including a higher incidence of poverty. As mentioned in Chapter 4, an expectation of market work that fails to account for the need for domestic labour also indirectly encourages a traditional familial model as the "ideal family form."

The construction of deviant or undeserving others

Several structural and discursive features of the NCB intensify the stigma of being on social assistance and the social construction of recipients as undeserving others. Particular features of the NCB that reinforce stigma include the emphasis on "work" incentives, the presentation of the Benefit as a child benefit in response to child poverty, the visibility and effect of the clawback, and the notion of taking children off welfare.

The emphasis on work incentives reinforces an individualistic view of poverty as a matter of individual effort and consent. It obscures domestic labour, and implies that jobs are available (why else would incentives be offered) and that a failure to respond to the incentives is the result of a lack of motivation or work effort. The focus on the child allowances payable on social assistance constructs welfare benefits themselves (as part of the welfare wall) as centrally problematic rather than inadequate wages or the lack of social supports for parenting. The presentation of a wage supplement as a child benefit also tends to deflect attention away from unequal power relations in the labour market. It obscures the extent to which the current labour market and the unequal distribution of wealth generate low wages, unemployment and poor working conditions, and the extent to which employers benefit from having a subsidized flexible pool of low-wage labour.

Further, the fact that recipients of social assistance benefit only through early childhood development programs rather than income supports reflects (and potentially reinforces) negative stereotypes and assumptions regarding their ability to parent and manage resources responsibly. According to the National Anti-Poverty Organization (NAPO 1998: 1), the NCB is experienced as "insulting and discriminatory by families on social assistance." Although the

NCB is intended to address child poverty, the children in households receiving social assistance get nothing more while families with higher incomes obtain additional benefits. In a social climate rife with disrespect toward recipients, the clawback can reinforce a sense of not belonging for both recipients *and* their children. Having presented the NCB program as a primary response to child poverty, the government appears to be punishing children in families on social assistance or at least making them pay the cost of providing their parents with "work incentives." The poverty of children on assistance is seemingly not important enough to warrant direct subsidies. In fact, participating governments are explicit about their intention to make families with paid employment and their children "better off." All this indirectly implies that children in families on social assistance matter less or are less deserving of benefits because of their parents' income source.

As currently conceived, the major objective of the NCB is to displace the child allowances payable on social assistance with a federal payment. "Taking kids off welfare" in this manner is believed to reduce the stigma of social assistance for children (Ontario 1988: 115). It will not change the day-to-day reality of children whose families depend on social assistance. The idea, however, promotes a fictional separation of children and mothers and encourages children to identify separately from their parents on the basis of the provision of public assistance. In encouraging a separate identification, it implies that there is something wrong with their parents. Essentially, it undermines children's respect for their mothers.

This construction of deviance, while believed to deter reliance on social assistance, has several adverse consequences. The stigma of social assistance can be internalized, contributing to low self-esteem, which in turn affects the individual's ability to obtain employment. Because of negative stereotypes, employers often view receipt of social assistance as a reason not to hire the individual. Further, stigma divides the "welfare poor" from the "working poor" and obscures the fact that they share common ground and interests. Finally, it makes it easier for men and women of other classes to minimize the harms of poverty and deny or avoid collective responsibility for eradicating these harms.

Summary

The National Child Benefit Supplement is a means-tested benefit payable only to low-income households. The Supplement benefits those single mothers who can access employment income by reducing the cost of employment for them and curtailing their exposure to the welfare system. The impact of the Supplement is limited, however, because it does not substantially reduce the average poverty gap and is clawed back from households receiving any or all of their income from social assistance. The NCB, therefore, benefits least those households that generally suffer the worst poverty. The NCB functions as a wage supplement and as an incentive program to reduce social assistance caseloads through either employment or another income source, generally nuclear family formation. While the Supplement will likely have some dynamic impact on employment, the magnitude of its impact is subject to a number of external or structural constraints on labour force participation including unemployment rates and a lack of reliable and accessible child care. Symbolically, a number of structural and discursive features of the Benefit combine to reinforce dominant ideologies regarding individual responsibility for life outcomes and the relative importance of employment over caring labour, and to reinforce the exclusion of social assistance recipients. Although the NCB

is a state program, it ultimately undermines collective responsibility for children by conditioning net benefits on parental withdrawal from social assistance.

The Early Childhood Development Agreement Under the National Children's Agenda

Structure and Objectives

The National Children's Agenda is a "cooperative effort by governments in Canada to ensure that all Canadian children have the best opportunities to develop their potential." Under the Agenda, the Federal-Provincial-Territorial Council of Ministers on Social Policy Renewal has set out a shared vision, values and goals for children, and identified a number of policy areas in which governments could co-operate to better support children (HRDC 2000: 21). Enhancing early childhood development was one of the areas identified and is the first initiative under the NCA to be developed.

In September 2000 first ministers from the federal government, and the provincial and territorial governments announced an agreement on early childhood development programs and services to be funded as part of the NCA. The federal government agreed to provide $300 million to $500 million per year over five years ($2.2 billion), beginning in April 2001. The early childhood development initiative will focus on the prenatal period to age 6 and pursue the following objectives.

> To promote early childhood development so that, to their fullest potential, children will be physically and emotionally healthy, safe and secure, ready to learn, and socially engaged and responsible; and
>
> To help children reach their potential and to help families support their children within strong communities (CICS 2000).

To satisfy these objectives, the first ministers agreed on four key areas for programming:

- promotion of healthy pregnancy, birth and infancy (possible examples cited are prenatal programs and information and infant screening programs);
- improvement of parenting and family supports (examples cited are family resource centres, parent information and home visitation);
- strengthening early childhood development, learning and care (possible examples are preschools, child care and targeted developmental programs for young children); and
- strengthening of community supports (community-based planning and service integration).

The provinces and territories are free to invest in any or all of the above areas, depending on their own identified priorities and local needs. Governments are to report annually on their activities but federal funding is not contingent on provinces having achieved any given level of performance.

The Early Childhood Development Agreement supplements a number of federally funded programs that are community-based and presented as investments in children and youth. Health Canada funds the Community Action Program for Children to ensure that children have a

"healthy start in life," as well as the Canada Prenatal Nutrition Program and Aboriginal Head Start. The National Crime Prevention Centre has implemented the National Strategy on Community Safety and Crime Prevention that has identified children and youth as priorities, and emphasizes prevention and early intervention to stop child and youth victimization and reduce the probability of future criminal behaviour. The federal government also indirectly funds reinvestments under the NCB, many of which are directed toward early childhood development. Like the NCB, the Agreement is intended to finance and expand provincially funded early childhood development programs and services.

In press releases on the Early Childhood Development Initiative, the first ministers described their commitment to giving "children the best possible start in life" as an "investment in the future of Canada" and its "future social vitality and economic prosperity" although "parents and families play the primary role in supporting and nurturing children." They noted that "[e]arly childhood development programs and services should be inclusive of: children with different abilities; and children living in different economic, cultural, linguistic and regional circumstances" and that "[g]overnments will work with the Aboriginal peoples of Canada to find practical solutions to address the developmental needs of Aboriginal children." (CICS 2000).

Implications for Women

Will the Early Childhood Development Initiative empower women, particularly women living in poverty? Within this report, I cannot even begin to evaluate the variety and kinds of programs that may fall within the umbrella of the NCA. Critics have complained that overall funding levels are inadequate and amount to little more than $100 per child under 6 over the next five years (Lauziere 2000: 1). Some social policy analysts had asked for an investment of $7.5 billion, not $2.2 billion, over the five-year period (Battle and Torjman 2000: 6). Lauziere (2000: 2) noted that there is no indication of how provinces will establish priorities, and that it will be difficult to monitor the allocation of funds since they will be provided through the CHST.

A detailed vision of an integrated early childhood development system that would combine child development, child care and resources for parenting has been articulated in several recent reports (Beach and Bertrand 2000; Stroick and Jensen 1999; Friendly and Rothman 2000). According to Beach and Bertrand (2000), the ideal system would be comprehensive, both child and family focussed, universally available and accessible, integrated, accountable, of high quality and delivered locally by the community. Such a program would provide important benefits for all children and parents. According to Friendly and Rothman (2000), the cost of such a program could approximate $10 billion annually.

As matters now stand, there is not enough money in the initiative to even begin to provide comprehensive, high-quality, reliable and accessible child care. Even though the agreement was apparently intended to include all Canadian children, the lack of adequate funding increases the likelihood that most programs will end up being targeted and focussed on child development. Targeted programs of this nature, depending on their structure, can empower women and children by improving parenting skills, providing networks of support and facilitating collective action. In the United States, studies of Head Start indicate that the

program has improved outcomes for children, increasing IQ levels at least in the short term, and having longer-lasting impacts in reducing, to some degree, the incidence of remedial classes, grade repeats and dropping out of school (Ames 1997: 108). The Ames study of 42 predominantly White mothers in upstate New York also suggested that the program empowered mothers by building support networks and by providing information that helped them negotiate government agencies to get the resources they needed.

While acknowledging these potential benefits for both mothers and children, it is also important to identify potential risks and negative consequences of a children's agenda for mothers. In the balance of this section, I briefly attempt to identify some of the more significant risks posed to low-income women by substantial funding of programs that are not universal or blended with child care. The following analysis is not necessarily exhaustive, but does underscore the need for careful scrutiny and evaluation of the impact of these programs from the perspective of low-income women and their perceptions of their needs. In general, the analysis suggests that low-income women would be much better served through a universal and integrated system of developmental care.

Targeting and stigma

The public dialogues held during the development of the NCA emphasized a need for universal, non-stigmatizing supports and services such as pre- and post-natal care, nutritional care, child care, preschool and literacy programs (Saskatchewan 1999b: 11; Canada 2000d: 5, 6). Although the Early Childhood Development Agreement was written to be inclusive of all children, some targeted programs are contemplated, and the lack of sufficient funding may dictate that a great number of programs are ultimately targeted.

Beach and Bertrand (2000: 22) noted that early intervention can "help ameliorate the negative impact of physical, psychological, social and economic challenges." Although some components of a developmental program may need to be targeted, there are several problems with an approach that lacks universal developmental care as its core component. First, at-risk children are difficult to identify, and there is concern that children will be labelled on the basis of social identity and generalized statistical correlations. Given these broad correlations, an at-risk child could be identified as any child of a single, Aboriginal or poor mother, or a mother with a disability, reinforcing the stigma experienced by these women. Statistical research indicates that behavioural problems are more frequent in children from low-income populations, but these correlations are not necessarily the outcome of "poor parenting," because of the many social impacts on poor children (such as dangerous neighbourhoods, inadequately funded schools, etc.) over which parents have little if any control. Moreover, even though the percentage of children experiencing problems declines with income, the greatest number of children facing developmental risks or having emotional and behavioural problems live in middle- and modest-income families (FPTAC 1999; McCain and Mustard 1999).

Targeted programs stigmatize and segregate children and families that have certain social identities and fail to benefit all genuinely at-risk children. Brodie's comments (1996: 20) on the impact of targeting in social policy generally are apposite.

> Targeting, however, may simply have the effect of pathologizing difference instead of exposing the structural links among race, gender, poverty, and violence. It encourages us to point to single mothers as "the problem" with welfare or to aboriginal women as "the problem" in the growing incidence of violence against women. In the process, these women are disconnected from the structural biases that make their lives "different." They become arbitrary statistical and administrative categories that require some sort of therapeutic intervention to produce self-sufficient individuals. At the same time, targeting makes invisible the problems shared by women who fall outside the identified groups. The potential exclusions, therefore, are double-sided — the targeted are pathologized as non-citizens, and the problems of non-targeted groups are rendered invisible [reference omitted].

According to Beach and Bertrand (2000), there is also evidence that children do better in inclusive rather than segregated settings and that early child development programs benefit all young children, not only those identified as at-risk.

Even if early child development programs are not explicitly targeted, they may end up being perceived or experienced that way unless they are combined with child-care services. Many parents may not see themselves as in need of assistance or may be unwilling to define their children as at risk.[79] For this reason, early child development would be better provided under the rubric of "developmental care" available to employed parents and full-time homemakers, without stigma or segregation. Programs that directly supported mothers in dealing with both employment and parenting would facilitate higher participation levels and benefit more children.

Involuntary participation, invasions of privacy and increased burdens

To the extent that the Early Childhood Development Initiative focusses on at-risk children and low income is used as a statistical indicator of risk, a significant focus of the initiative will be children in poverty. Since secure attachment to a primary caregiver is still seen as central to, or the best predictor of, healthy child outcomes, mothering will either directly or indirectly be an important element of these initiatives (FPTAC 1999: 12). One question is whether maternal participation in these programs will be voluntary or whether it will be mandated by tying participation to eligibility for social assistance. Given the range of programming contemplated, including prenatal screening and home visits, mandatory programs can significantly increase the power of agencies to monitor the lives of low-income women.[80]

One important feature of the U.S. Head Start program, from the mothers' perspectives, was that a large number of employees were former parents involved in the program and were themselves living on low incomes. The participation of these women engendered trust and loyalty, reduced isolation and provided an opportunity to build a sense of community. While low-income mothers do suffer from social isolation, increased communication with social workers or even workers in the voluntary sector can reinforce power differentials more than overcome patterns of isolation. Given the climate of suspicion that exists in relation to single mothers on welfare in particular, will mothers experience these programs as simply another

arena for surveillance? Little (1998: 178) noted that in Ontario "[o]ver and over again, the mothers interviewed emphasized that there are very few people they can trust."

Participation in parenting classes can also be time and energy consuming. Head Start in the United States and other publicly funded preschool programs are inaccessible to many employed mothers who need to have child care that covers hours of employment. For mothers who are already stressed for time and subject to employment or job search requirements, early childhood development may simply be one more burden. One must question whether increasing the burdens on women in these situations is the kind of support they need.

Control, implementation and evaluation of programs

Programs funded under the Early Childhood Development Agreement are intended to be community-based but the meaning of "community-based" or "community driven" is not defined. Who constitutes community and who will have the most significant input into the type of programming available, its implementation and evaluation? Will low-income women be involved in decision making? Will they have fair representation? Or will the programs create other arenas for the assertion of power and authority over them?

The Early Childhood Development Initiative clearly contemplates a significant level of involvement from the voluntary sector. However, the voluntary sector may not be very representative of women in the low-income population in all parts of the country. Burman's (1996) ethnographic study of members of the "helping professions" in London, Ontario found significant differences in attitudes toward poverty. According to Beach and Bertrand (2000: 27), "communities are complex environments, with many interests and voices." The Ames (1997) study of one head start program illustrated how the program was initially structured on the basis of strong parental participation and control. Her work also showed how the control of funding by local business and social service professionals ultimately undermined a proactive role for mothers by limiting information available to parents, controlling the agenda and leaving little for parents to determine by way of substantive decision making. Workers also faced increased pressure to become more accountable and bureaucratic, reducing their flexibility and responsiveness to the needs of parents and children.

This is similar to other accounts of initiatives that were initially woman centred but became, over time, bureaucratized and professionalized. "Expert" discourses can control the definition of need and position clients as passive recipients of professional services (Fraser 1989). Careful attention will have to be paid to the issue of evaluation, taking into account the heightened vulnerability of mothers receiving social assistance.

Value and ideology formation

As suggested in Chapter 2, governmental interest in children may reflect a concern that children are not being properly socialized in an increasing number of families. Early childhood development programs may provide an effective vehicle for the imposition of White, middle-class values in shaping children, particularly if the programs are child rather than family focussed. Unless culturally sensitive, these programs can raise concerns about

cultural clash, particularly for children from ethnic minorities and Aboriginal households. Even family-focussed programs can feel like a set-up for parents to the extent that they may reinforce an expectation to meet idealized norms of parenting without providing the material resources (time, energy and money) to do it successfully.

In the public dialogue on the NCA, participants in Saskatchewan expressed a need for cultural sensitivity and concerns over a perceived emphasis on abilities or outcomes and investments. This emphasis suggested a primary concern not with children's immediate health or well-being but with their future roles as workers. Participants noted that the focus on healthy child outcomes could implicitly define children with a disability as unhealthy. They felt the principle of inclusion and respect for differences in emotional, physical and intellectual abilities had to prevail over that of achievement and success (Saskatchewan 1999b: 11, 12, 18, 19). Some participants noted that child poverty needed to be addressed before developmental goals could be achieved and that children's work extended to play and included creative, cultural and spiritual elements (Saskatchewan 1999b: 7). Some participants also felt the middle years of childhood were equally important. "We need to be less concerned about 'windows of opportunity' for child development and more cognizant of varying learning and developmental patterns" (Saskatchewan 1999b: 18, 19).

More generally, the early childhood development initiative may also be important in shaping or reinforcing an individualistic perspective on poverty. Overall, ECD programs can reinforce a view that poverty is the outcome of parental deficits. Ames (1997) suggested that this underlying premise, a deficit theory of poverty, has accounted, in large part, for the continued existence of Head Start in the United States despite a decade of welfare reform. Early childhood development programs generally suggest that outcomes depend on individual effort and behaviour including education, self-esteem, resiliency and the acquisition of parenting skills. Ames (1997) noted that Head Start was popular with mothers, because it gave them hope for a way out of poverty and provided them with some important benefits, but women remained poor and concentrated in low-paying, low-opportunity jobs. These programs nourish a belief that children can, through intervention at an early age, be given a head start in the competition for jobs and material goods, and that this form of intervention can compensate for the disadvantages of child and parental poverty. In implying that these programs can generate an advantage to offset structured patterns of inequality, they reinforce and foster a myth of equality of opportunity. In emphasizing individual effort and behaviour, these programs can also undermine the concept of government or public responsibility for the eradication of poverty.

In general, the Early Childhood Development Initiative of the National Children's Agenda is potentially positive but one which can, depending on the structure of the programming undertaken, also stigmatize and segregate low-income children, increase burdens and invasions of privacy for low-income mothers, and reinforce individualistic conceptions of poverty. Achieving the vision of universal developmental care will be a struggle at the federal level, in terms of increased funding, and at the provincial/territorial and local levels, in terms of program design.

Summary

All the programs examined have positive features that can provide substantial benefits for many mothers and children. However, it is questionable whether payment of the "costs of children" as identified under the NCB and Guidelines will raise substantial numbers of households out of poverty or substantially reduce the depth of poverty. These programs tend, moreover, to reinforce a hierarchy of women based on traditional criteria of deservingness — either paid work or attachment to a (typically) male breadwinner. The mothers and children to receive the greatest benefits are those who can access employment income and/or spousal support, either before or after a divorce. The mothers and children to receive the least in monetary benefits from these policy reforms are clearly mothers who are reliant on social assistance. Among those to benefit least from one or more of these programs are also likely a disproportionate number of single mothers, those with a disability, recent immigrant mothers, Aboriginal, particularly urban Aboriginal mothers, and mothers identified as members of visible minorities, along with their children. These policy reforms are structured to supplement or enforce "private" responsibilities, consistent with the basic thrust of restructuring discourse. By relying primarily on access to the low-wage labour market or nuclear family formation, and support as solutions to child poverty, these programs fail to address the structural dimensions of poverty for women or the most serious cases of need. None of the reforms directly increases the value attached to caregiving labour nor substantially relieves the contradictions women experience between paid and unpaid labour through the provision of child-care supports. None of the reforms addresses the impact of adverse conditions in the labour market on low-income women and their children. In general, the discourse and structural impact of these reforms can reinforce the view that poverty is simply the outcome of family breakdown or "deadbeat dads," malingerers on social assistance or mothers with poor parenting skills.

6. STRATEGIES FOR CHANGING HOW WE TALK ABOUT POVERTY

From Pity to Respect and Social Justice

In the last chapter, I identified problems associated with policies designed to counteract child poverty. These policies were forged largely at a time of "panic" over the deficit that lent a particular sense of urgency and inevitability to scaling down our expectations of the state. With a budgetary surplus over the last two years, social policy has been, more visibly, a matter of moral and political choice. Yet we have seen no change in the dominant assumptions of restructuring discourse and the rhetoric of blame and individual responsibility. Indeed, the move toward tax cuts in times of budgetary surpluses reinforces the trend toward privatization allowing middle-class individuals to benefit their own children through tax savings. As Kitchen (1995: 434) stated: "One of the clearest examples of how economic individualism divides families are the efforts of parents to equip their children with competitive advantages over the children of others in the struggle for economic success." As Rittich (2000: 261) noted, one product of the restructuring process may well be "a culture of tolerance for inequality."

The analysis in chapters 4 and 5 suggests that the construction of poverty as a problem exclusively or predominantly of child poverty and the choice of current policy solutions to poverty must be challenged and contested. A focus on child poverty implicitly reinforces an ideology of individual responsibility by constructing adult dependence on state assistance as deviant. This underlying assumption obscures other forms of state dependency as well as important structural causes of poverty including the dependency disproportionately experienced by women as a result of their care of the young, sick and elderly. A focus on child poverty makes it more difficult to identify and challenge structural constraints and work toward long-term solutions because adult poverty in general and its intersecting systemic inequalities are not identified as social problems. The emphasis on the passive, dependent and innocent child reinforces a focus on the characteristics of the ideal victim and supports rather than undercuts individual blaming strategies. This kind of framework also leaves uncontested an assumed separation or conflict of interest between parents and children and potentially reinforces a tendency to blame individual mothers for child outcomes.

The major policies implemented to date encourage employment and nuclear family formation as solutions to children's poverty. Both the National Child Benefit and the Federal Child Support Guidelines generally leave unassisted those women and children most in need (i.e., women with children who are most marginalized from or underpaid within the labour market and women who are unable to claim or obtain child or spousal support). As indicated in Chapter 3, nuclear family formation ensures neither economic nor physical security for women and children. Moreover, these policy "solutions" do not resolve the contradictions women predominantly experience between paid and unpaid labour and which are most acute for low-income single mothers. Neither do they address the structuring of access to paid work and divisions within paid work according to gender, race and disability. The structural and discursive features of these policies, particularly the NCB, can also reinforce negative cultural stereotypes regarding recipients of social assistance.

Both state discourse on child poverty and the policies adopted to counteract child poverty have been influenced and shaped by the dominant ideologies underlying restructuring discourse. What alternative discursive strategies can be used to counteract, avoid or minimize the substantial risks and negative outcomes of a child poverty focus or restructuring discourse more generally? Is it possible to maximize the progressive potential of child-centred discourse while minimizing or avoiding the limitations identified with child poverty discourse? The analysis that follows is guided by the following principle arguments.

- Within poverty discourse, child poverty cannot be ignored as a significant component of poverty but the exclusive child focus of state discourse on poverty needs to be displaced.

- Outside of poverty discourse, child-centred discourse and advocacy can potentially provide benefits for low-income women and children. A children's agenda can be part of a solution to poverty. To minimize risks, the needs of children should be perceived broadly in relation to their caregivers. Child care should be a central component and the benefits should be broadly based.

- The sexism inherent in current work/family structures must be challenged through a children's agenda and a women's agenda. An inclusive women's agenda is vital in identifying the simultaneous impact of class inequality, sexism, racism and ableism.

Generally, these arguments reflect the need for a shift in poverty discourse away from a rhetoric of blame (away from an individual perpetrator/victim focus) to an appreciation of complexity, constraints and contradiction as the lived experience of oppression. They reflect a need for a shift away from pity and rescue toward the provision of social supports and empowerment. The movement toward social justice will require both a women's agenda and a children's agenda, among other agendas. It will also require an expanded concept of social citizenship that can embrace both adults and children, and make discursive space for caring and interdependence. It will require a commitment to a set of social and economic rights that can protect all citizens, adults and children, from the harmful impact of poverty.

The suggestions I sketch or map out are not exhaustive of existing or potential strategies, and collaboration and active dialogue among affected groups are essential. The focus in the following discussion is on general discursive strategies, not particular policy alternatives. As such, I identify the potential for shifts in substantive themes, the expression of themes or their location in specific discourses which, in turn, would facilitate a shift to a more broadly based social justice agenda.

Contesting Dominant Discourses

Policy discourse on poverty issues has become increasingly empirical and technical. The discourses of economics and statistics can provide important information; however, the sheer dominance of these discourses limits participation in the creation of poverty discourse and can have undesirable effects on the construction and definition of problems and solutions. Drawing on Nancy Fraser's analysis of needs discourse, Ruth Buchanan (1997: 97) noted that the "process through which the need is to be interpreted and satisfied...is usually the

stage at which expert discourses play the most significant role in containing the transformative possibilities of political claims."

Because empirical work is highly technical, subject to a specialized terminology and knowledge base, the work is not readily accessible, its limits and normative assumptions are not easily identified and its significance is not easily interpreted. As Philipps (1996) noted, technical discourses derive and exercise power in large part through their claim to "scientificity" or objectivity, and value neutrality. These discourses tend to deny their normative content and frame policy questions as purely technical, capable of neutral solutions. However, the focus on means and efficiency displaces an explicit discussion of goals, and "[s]pecific bits of technical discourse can be loaded with any number of cultural ideologies through the assumptions they make, the questions they ask, what evidence they find to be relevant, and what conclusions they draw from a body of evidence" (Philipps 1996: 153). These discourses tend to disqualify or render suspect work that is more explicit about its value orientation. Many feminist economists have traced the biases in assumptions of objectivity and demonstrated how these assumptions, among others, can exclude women's experience and that of other disempowered groups (Ferber and Nelson 1993; Bakker 2000; McDonald 1998).

Actuarial or risk assessments can raise particular problems in the poverty context. Causal relations are difficult to establish empirically, and correlations are relatively easy to establish in large samples. In the public mind, correlations are often exaggerated or confused with causal relationships. This confusion can reinforce negative stereotypes and the false and simplistic assumptions of dominant ideologies (e.g., that most recipients of social assistance are single mothers or that poor child outcomes can be attributed to the absence of a father). Risk assessments can target or pathologize high-risk groups while obscuring the fact that the problems identified are more broadly distributed. As objects of scrutiny in statistical studies, poor people appear as fractured parts of a multiple regression equation or as abstracted statistical categories. In representing people in poverty "as rational utility maximizers and as causally conditioned, predictable and manipulable objects" (Fraser 1989: 174), their lived experience loses a coherence that could provide a basis for empathy. Actuarial calculations can also undermine development of a sense of identity for groups living in poverty as political actors (Simon 1988).[81]

These tendencies can be challenged with a view to increasing participation in the creation of poverty discourse. Feminist scholars and activists must continue to challenge the dominant assumptions and norms in expert discourses such as economics, psychology, medicine and law, all of which have a significant impact on policy formation affecting people living in poverty. Philipps (1996) argued that assessments of technical discourses in particular must expose the partiality of technical and quantitative knowledge, challenge the implicit or explicit assumptions of value neutrality and keep the issue of moral and political choice central.

An attempt must also be made to raise the value of other discourses in the area of social policy. As part of this effort, continued and extended emphasis on qualitative, ethnographic and participatory community-based research should be encouraged. Because this type of

research allows for the voices of experience and personal accounts of poverty, it can increase understanding and provide insight into the complexity of people's lives. It can give more nuanced and coherent accounts of the impact of poverty and assist in shifting opinion away from simplistic explanations and blaming and punitive responses. It can draw connections between life events and structural patterns of oppression, including dominant ideologies, and break down constructions of deviance and "otherness." It can also break away from passive, vulnerable images of people living in poverty allowing them to participate in the interpretation of their needs and to identify how the institutions of education, market work and family must change to meet these needs.

A Women's Agenda and/or a Children's Agenda?

Some critics argue that the women's movement has paid insufficient attention to children and the role of caregiving in the home or family. In the United States, Minow (1995) noted that children's rights activists blamed the women's movement for failing to place a high enough priority on children's rights. To the extent that a lack of attention has been true of the Canadian women's movement, it may reflect a number of factors including a reaction to the first wave of feminism with its problematic emphasis on motherhood. The shift in focus from children and motherhood to womanhood counteracted the widespread assumption that women were biologically destined to be mothers and that children needed the full-time care of their mothers. Minow (1995) suggested that the women's movement did not ignore children as much as it tried to identify new ways of meeting the needs of children through an equal sharing of responsibility between men and women, and community support. Most activists and scholars have been critical of the invisible nature of unpaid caring labour and have acknowledged that the advancement of women's equality was closely tied both to child rearing and to current conditions within the labour market.

This report documents how, increasingly, children's issues have been identified separately from women's inequality and unpaid domestic labour. Current policies directed at reducing child poverty tend to screen out the existence, value and costs of caregiving that is performed predominantly by women. In the policy initiatives undertaken to date, the "costs of children" have been constructed narrowly, either determined by actual monetary expenditures (the Child Support Guidelines) or by external factors, such as work incentives for low-income women (the NCB Supplement and the principle of less eligibility). In neither case do the costs of children substantially lift households with children out of poverty or address child care or the costs of women's domestic labour that are explicitly compensable only through privatized spousal support. The NCB reinforces an expectation of paid work for single mothers in spite of the absence of adequate parental supports and the difficulties in reconciling high-quality care of children with low-paid work in the current labour market.

In light of these developments, one might question the extent to which a children's agenda is capable of acknowledging and addressing domestic labour concerns, among other issues relevant to women's equality. Arguably, a women's agenda could identify more accurately the needs of both women and children, and address them more effectively.[82] Within a women's agenda, caregiving could have more prominence, and the welfare of children

could be connected more directly with the inequality experienced by women. Within a women's agenda, these issues would not be marginalized to the same degree.

Whether these issues would receive greater policy attention within a women's agenda, however, is questionable. Child-centred discourse can facilitate assumptions of gender neutrality but, arguably, the absence of state attention to child-care labour or the more general marginalization of women's concerns is attributable largely to other factors. As indicated in Chapter 4, the invisibility of care work in state discourse is a product of sexism and restructuring discourse with its focus on individual or family responsibility and on market-driven economic growth. The drive to enhance efficiency, although less visible in advanced market economies than in transitional economies, generates strong incentives to ignore unpaid caring labour which is not part of the bottom line and can be externalized (Rittich 2000). As indicated in chapters 3 and 4, these costs can be externalized onto women as a group, partly because women as mothers are naturally expected to perform this kind of labour.

Any attempt to reclaim these issues exclusively within a women's agenda would reinforce the cultural expectation that mothers are primarily responsible for children and would potentially discourage men from undertaking that role. The disproportionate role of women as caregivers and its adverse impact on women's economic status must be acknowledged and addressed in policy discourse. However, to address this in the long term, men must be actively encouraged and provided with incentives to be involved caregivers. Explicit reliance on motherhood potentially discourages the association of men with caregiving and can be perceived as the reinforcement of a traditional ideology of rigid or inherent gender roles.

Most important, women's groups need to support a children's agenda, because children are individuals having an independent right to social provision and support. As demonstrated, child poverty is a significant component of poverty. Although child poverty should not be the exclusive or dominant focus of state discourse on poverty, children clearly are victimized both by poverty and welfare reform policy. Children as a group have also been victimized and oppressed in Western cultures based on their status as children.

Moreover, a children's agenda has the potential to put a brake on diminished collective responsibility and to acknowledge the need for community support of all children. In particular, a broadly based children's agenda that emphasized child development and care has the potential to generate more positive outcomes for both women and children than a narrow focus on child poverty. This shift could avoid an emphasis on "innocence" and naturalized dependency with its implicit blaming of parents. Because child development is relevant to children across classes, such a policy frame could attract more unified popular support and encompass community-based services as well as income supports. Framing the issue as child development and care has the potential to shift the language in a way that more readily captures the actual process of child rearing and affirms the importance of intangible needs — high self-esteem, a loving connection with adults, emotional support and nurturing, and a sense of belonging and entitlement within the community. The provision

of developmental care could also provide meaningful supports for parenting by combining child care with parental training and resources.

Freiler et al. (2001: 70-71) argued that social policy that treats children as citizens with a clear entitlement to having their needs met can ultimately advance women's equality. Advocates of a children's agenda cite Sweden as the paramount example of a country with child-centred family policies that have reduced both gender inequalities and the percentage of children living in low-income households (as measured by LIMs) to about 3%. This compares to 14% in Canada.[83] Children's lives can also be improved through the empowerment of women both because child poverty is a product of women's inequality and because empirical studies demonstrate that increasing women's resources increases expenditures on children.

For reasons identified in this report, it is important that women's equality remain a separate claim based on fairness and social justice and that women not seek empowerment or equality primarily through or on account of their children. The implication that women are less inherently deserving of state assistance than children should be avoided, particularly in light of a patriarchal history in which women have been viewed and treated as a primary resource for children. As part of a social justice approach, the reality of adult interdependence and the impact of current structures of inequality must be emphasized. While a focus on children can provide an opportunity to make the sexism and adverse effects of current conditions more visible, women's empowerment is not just a means to improving child welfare, but an important end in itself.

Furthermore, child-centred discourse is neither inherently progressive nor regressive. The extent to which child-centred discourse generates positive outcomes for women will ultimately depend on how children's developmental needs are interpreted and met (Fraser 1989). Developmental needs can also be narrowly defined in terms of the needs of business and enhanced productivity, and restricted to tangible outcomes like reading skills. This particular rendering of need tends to marginalize and stigmatize children with disabilities. As well, it hives off significant emotional, spiritual and cultural needs, and casts children as bundles of talents having instrumental rather than intrinsic value.

One important issue for women is whether children's developmental and health needs will be perceived as best met through primary parental responsibility (again through the traditional family form, labour force participation and parenting classes) with minimal social supports or through substantial social provision. Conservative arguments that children's needs are best addressed through the traditional nuclear family and full-time motherhood can limit the policy options available. As well, if programming is based on negative cultural stereotypes of mothers receiving social assistance, mothers may be treated more as obstacles than as a means to the satisfaction of their children's needs. As evident in the discussion of the National Children's Agenda, targeting poor children can reinforce the perception of structural inequalities as individual psychological problems and increase stigma, scrutiny and burdens for low-income women.

The risk of such negative outcomes can be minimized if the developmental needs of children are broadly defined and the benefits are broadly based, if not universal. Universal child care

would best ensure that all children's developmental needs are met, would broaden support for child development and health by providing significant benefits for both full-time homemakers and mothers in paid work, and would avoid de facto targeting. Unless child development policy is structured in this way, there is a risk that child-centered discourse will normalize and obscure gender inequality more than relieve it.

In any event, it is important not to polarize the policy agendas of women and children but to acknowledge both their separateness and their interdependence. Because of the actual interdependence between the lives of women and children, these agendas necessarily overlap, but one should not be conflated with the other. It is equally important that women's groups not abandon a children's agenda, leaving it to be defined by groups that are unsympathetic to women's equality and its relation to child welfare. Women's groups need to continue to work through both agendas to build unity and alliances with a view to promoting the joint well-being of women and children. The failure to value caregiving adequately should be addressed in both agendas because it has negative implications for women *and* children as well as for men, and for the quality of social life in general.

An Inclusive Women's Agenda

In Chapter 4, I noted that the policy solutions to child poverty currently advanced by the federal government reflect assumptions of gender equality (between men and women) and reinforce a hierarchy of women based on traditional criteria for deservingness — connection with male breadwinner or paid work. The most disempowered, marginalized women and children were being helped least and were most subject to individual blame. Disproportionately represented among those least assisted were single mothers, racialized women, urban Aboriginal women and mothers with a disability.

Obviously, an inclusive women's agenda is needed, one that attends to the needs of diverse groups of women and ensures that all women benefit from social policy. For women with a disability, this means that attention must be given to adequate supports and to the vision paper of the Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Social Services (HRDC 1999a). Particular attention must also be paid to low-income mothers who are Aboriginal or identified as members of visible minorities, because racism structures economic inequality, and because racist and culturally insensitive stereotypes are more likely to identify such women as "bad mothers."

As noted in Chapter 3, poverty is disproportionately high among Aboriginal women and women identified as members of visible minorities and their children. In the United States, one factor Minow (1995: 295) identified as a barrier to dealing more effectively with child poverty was "historic racism and intergroup distrust" which prevented people from treating the children of racialized others as their own. Lillian Rubin's 1994 study of working class families in the United States over the previous two decades demonstrated that economic restructuring had adversely affected these families. She also documented an escalation of racially based anger and antagonism. Racism does more than structure inequality; it also deflects attention from the distribution of economic power and its consequences. Because of the increasing racialization of poverty and the increasing associations between what is

constructed as race and poverty as a cultural status, significant progress on an anti-poverty front cannot be made without confronting racism. Fighting racism is essential to the struggle for economic justice, particularly in regions with concentrated Aboriginal or non-White populations.

As suggested in this report, a child poverty focus is not likely to advance the struggle against institutionalized and systemic racism. Rather than identifying systemic barriers, state discourse on child poverty is more likely to reinforce the blaming of individual parents through cultural stereotypes, particularly as mothers. A focus on child development would most benefit the struggle against racism if programs were broadly based, and recognized and validated cultural differences.

For many Aboriginal people, self-government is important, because of its concern with resource ownership and control, not just subsistence income. In the wake of attempts by the Canadian state to "colonize Aboriginal childhood," Aboriginal groups and First Nations have identified children as central to the physical and cultural survival of their nations and communities (McGillivray 1997). Increasingly, Aboriginal women are taking up leadership roles in their communities. However, these women suffer from high levels of poverty, and most live in mid-sized urban settings. Aboriginal women generally, and urban Aboriginal women in particular, need an increased role in creating the discourse around poverty and inequality both from within and outside a women's agenda.

Specific Anti-Poverty Discursive Strategies

A central argument of this report is that poverty should not be *framed* in terms of children if narrow cultural understandings of poverty are to be avoided. Within poverty discourse, several approaches to decentring child poverty are briefly discussed below.

Child and Family Poverty

One shift contemplated and attempted by the Child Poverty Action Group has been a move toward an emphasis on family poverty (McGrath 1997). There are a number of benefits to such an approach relative to a narrower focus on child poverty. The focus on families can potentially appropriate some of the positive elements of family discourse from conservatives. By including family in the definition of the problem, it could displace the reliance on family as a solution to poverty and imply that family poverty is a social not a private problem. Because "family" includes both adult members and caregivers, this frame does not as readily stigmatize adult dependency as difference nor reinforce a passive, vulnerable image of victimhood. It also links the interests of children more directly with parents and could allow for the recognition of a plurality of family forms including lone- parent families.

However, there are still potential limitations. Family poverty and the poverty of adults remains important only because of the presence of children, which still implies that adult poverty is less problematic and less deserving of public assistance. There are also concerns that "family" will be normatively interpreted as the traditional nuclear family and will obscure gendered relations including the disproportionate poverty and domestic labour of women. A focus on families can maintain an illusion of gender equality by rendering women's

caregiving role less visible. One must question whether overall, this approach would be any more effective than child poverty in alleviating the poverty of women and children, especially those on social assistance.

The Links Between Poverty and Violence

Women across socio-economic groups experience violence. Poverty, however, makes it more difficult to escape violence wherever it is experienced, be it in the family, workplace or in educational institutions. A women's agenda can identify and expose the "violence of poverty" (White 1993), and the links between state action (or inaction), poverty and violence (Abell 2001). Child prostitution has recently been the subject of legislative activity in several provinces. While child prostitution likely requires special remedial measures, the violence targeted at all prostitutes, adult women as well as children, must be an important subject of state discourse. It is also important to extend the analysis of violence and subordination to welfare reform policies and to the increasing criminalization and surveillance of people living in poverty, particularly those receiving social assistance (Abell 2001).

A Critique of Market Dependency

An obvious alternative discursive shift is to a more critical class-based analysis of market dependency or waged work, particularly low-waged work. This perspective has traditionally been an important component of a social justice strategy. In the current context, it can also play an important role in shifting policy discourse, because the provision of "work" incentives and the promotion of labour force attachment have been the primary reasons for denying additional monetary benefits to the poorest mothers and children. According to the National Anti-Poverty Organization, the welfare poor have been used as scapegoats for the economic malaise of the last two decades. If the American experience is any indication, the rhetoric around the work ethic and work incentives may only intensify with recessionary shifts in the business cycle.

A policy focus on the labour market is important for a number of other reasons. In low-wage workplaces, unionization is often problematic if not impossible, and it is not clear how workers/mothers can organize for mutual support in these contexts. Current policy solutions toward child poverty clearly do not address conditions within the labour market itself. If anything, the current focus on children and family policy may deflect attention from the extent to which the labour market and economic system are generating poverty. There is also a need to examine other concrete effects of market dependency for both parents and children, including the relationship between child well-being and a low-wage labour market, in combination with the lack of adequate social supports for parenting. Unfortunately, concerns with the impact of the labour market on children have usually been addressed only in terms of the impact of the absence of the primary caregiver. The impact of the inflexible character of the labour market itself has not been a focus of inquiry. Concerns about the labour market and children must move beyond simply repositioning women in the family given the increasing number of dual-earner and lone-parent households. Policy makers must also move beyond encouraging employers to do more out of their own economic self-interest, an argument that does not appear effective, particularly in the low-wage context. Rather, a number of changes must be explored including mandatory sick leave for children, more flexible work hours, a shorter work week and, perhaps most important, more extensively

subsidized day care. The question of whether, and to what extent, welfare and other social supports can moderate or limit the abuse of employees in the paid workplace needs more emphasis in policy discourse as well as the impact of other forms of economic development such as local co-operative initiatives.

A focus on the labour market is also needed to defuse the construction of deviance and difference around welfare that is created by restructuring discourse and reinforced by a state focus on child poverty. Much of the antagonism toward social assistance recipients may be a result of demeaning conditions of paid labour that ultimately undermine, rather than enhance, autonomy in any meaningful way. More attention to the conditions of low-wage paid work could contest the hard line usually drawn between the working and welfare poor. It could identify common ground and interests, and build alliances between groups that are otherwise divided. Poverty is a hazard for both and is generated by a number of causes including an unequal distribution of wealth, the lack of jobs, low-wage jobs and a lack of child-care supports. Anti-poverty groups are working actively to make visible the shared interests among people living in poverty by emphasizing that even with the child benefit, workfare, etc., people are still facing poverty.

Finally, the focus on market dependency is a way of making employers more visible in the discourse of poverty. A low-paid and flexible work force ultimately benefits employers, particularly transnational corporations who can use the threat of cheaper foreign labour to keep labour costs low. In this respect, a focus on the labour market can help make connections to the impact of economic restructuring on an international basis and link poverty to a larger context of growing economic and social inequality.

Rights Discourse

Finally, a rights discourse may be beneficial in connection with labour market reform and poverty. A number of social rights can be advanced including the rights to paid work, a living wage, humane conditions of work, a child-friendly workplace and a shorter work week for family responsibilities, and the right to be free of violence. NAPO has tried to raise concerns about low-wage exploitative labour but, generally, has not been heard or has been dismissed, its concerns seen as further evidence that people in poverty are lacking in a work ethic. Rights rhetoric can give dignity to these concerns.

Rights have been criticized as individualistic and as incapable of dealing with intersecting inequalities. However, there have been efforts to account for overlapping sites of disempowerment and the integral connection between political and economic and social rights. Whereas needs claims can motivate paternalistic responses, rights discourse emphasizes a common humanity that is important in struggles against poverty. The rights of children and adults in this discourse have equal status; neither is privileged and blame is irrelevant. Social rights, such as labour or human rights, are also an important way of counteracting or neutralizing the fact that current structures generate particular legal rights through property and contract law that legitimize an unequal distribution of economic power. If the claims of those living in poverty are not identified as entitlements, they may continually be deferred to a "future moment."

> Distributive outcomes which result from market-based processes tend to be defended in terms of entitlements and rights. Access to remedies by way of "social policy" and income transfers, by contrast, is more precarious; such remedies are more likely to be regarded as either questions of charity or "political" matters, matters which are contingent on other priorities, demands and the levels of resources available (Rittich 2000: 240).

Rights discourse is important in enhancing the stature of these concerns even without resort to courts and litigation strategies. As Day and Brodsky (1998) demonstrated, constitutional litigation has not proven particularly effective in relation to poverty claims under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.* Rights discourse may potentially be more effective in mounting pressure for legislative or statutory reform, such as changes to federal and provincial labour codes. An international human rights framework may also be invoked to pressure Canada to respect its own international obligations.[84] International rights agreements and treaties ratified by Canada explicitly guarantee a right to non-discrimination and to adequate food, clothing and housing as well as health care, education, social security and freely chosen employment (Jackman and Porter 1999). Anti-poverty groups have increasingly used these instruments and access to international committees both to legitimize social and economic rights domestically as universal human rights and to build alliances with women's and anti-poverty groups internationally. The importance of such international coalitions was manifest in the Women's March against Poverty and Violence on October 17, 2000. Abell (2001) identified a number of potential violations of international rights agreements and treaties that are relevant to women and children in poverty. Although rights discourse will not get around the need to contest assumptions of undeservingness and dominant ideologies, it can compel attention and increase the visibility and credibility of anti-poverty activism.

Summary

In this final chapter, I have argued that discursive strategies should be employed to de-centre child poverty in state discourse. Although child poverty cannot be ignored as a component of poverty, the child focus of state discourse on poverty needs to be displaced because it has negative implications for our understanding of poverty and social inequality more generally. Strategies that could facilitate a shift toward a social justice perspective include increasing participation in the creation of poverty discourse, exposing the links between state action, violence and poverty, emphasizing the low-wage labour market as a locus of policy reform, and using rights discourse to ground concerns related to poverty. In general, these strategies would help to promote a shift within poverty discourse away from individual blame toward an appreciation of the need for social supports and empowerment. An inclusive women's agenda is critical in identifying the simultaneous impact of class inequality, sexism, racism and ableism in producing women's and children's poverty. Although child poverty must be de-centred in state discourse, the entitlement of children as individuals to social provision must be recognized. Rather than abandoning a children's agenda, women's groups should continue to work through an agenda for both women and children to address the developmental and care needs of all children. A children's agenda could provide significant benefits for low-income women and children without stigma and segregation if the programming was broadly based and included child care.

7. CONCLUSION

November 24th, 2000, the target date for the elimination of child poverty, passed with barely a mention in much of the print media in Canada. Although Canada was in the throes of a federal election, child poverty did not figure as a significant topic in the electoral campaign. Social policy reforms implemented since the late 1990s have had some impact in reducing child poverty, but rates remain high relative to most other industrialized countries. Moreover, those mothers and children experiencing the greatest need have received the fewest benefits relative to other income groups.

I have argued that it is important to oppose current solutions as unduly narrow and limited, and to oppose the construction of poverty by governments as an issue exclusively or predominantly of child poverty. Framing poverty as child poverty tends to naturalize dependency and reinforce dominant ideologies that ultimately blame adults/mothers for their own poverty and that of their children. A child poverty focus keeps us locked in a mind set of pity and rescue as a charitable response to poverty, and entrenches a narrow focus on the victim as vulnerable and passive. At the same time, it obscures the significant impact of structural constraints in the lives of women in poverty and fails to go beyond simplistic blaming responses.

Whether a shift away from poverty discourse to a more generalized focus on child development will ultimately assist all mothers and children depends on whether the solutions are broadly based and include developmental care. If services under the National Children's Agenda are targeted and focussed on parenting skills, this discursive shift may potentially reinforce the stigma and cultural subordination of the poorest mothers and children. Child-centred discourse is neither inherently problematic nor inherently progressive in terms of promoting gender equality. The outcomes for women ultimately depend on how needs are interpreted and satisfied and these are, to a significant degree, political and moral issues, not purely matters of technical expertise (Fraser 1989). Policy solutions to the needs of children have had a distinctly conservative edge, reflecting the dominant ideologies and interests underlying restructuring discourse. They have not focussed on child-care labour nor on the contradictions between paid and unpaid labour, but have reinforced the private market and family as the primary institutions for the provision of needs.

The exclusion and targeting of people receiving social assistance must be resisted. Strategies that might aid in a shift away from pity or rescue to social justice include a focus on the low-wage labour market as a locus of policy reform, and the promotion of rights discourse and increased participation in the discourse around poverty partly by challenging the assumptions and dominance of technical discourses. In all these contexts, a women's agenda has a vital role in making the sexism of current structural conditions explicit and persistent gender inequalities visible. Within a women's agenda and through a children's agenda, the sexism inherent in current work/family structures and its disproportionately adverse impact on women must be challenged. Only an inclusive women's agenda can identify and address the simultaneous impact of class inequality, sexism, racism and ableism in producing poverty for both women and children.

I have emphasized the need for a broader and more complex understanding of poverty as well as the importance of acknowledging different outcomes for different groups of women in the struggle to eradicate poverty. The following recommendations for women's groups have been advanced in this report.

1. Women's groups need to work to extend the dominant if not exclusive focus of governments on child poverty and present relief from poverty as a universal right.

2. Women's groups must acknowledge that child poverty is a significant component of poverty and that children have an independent entitlement to social provisions.

3. The links between child poverty and the intersecting structural inequalities and constraints affecting parents, particularly the impact of women's domestic labour, must be explicitly recognized in discussions of child poverty.

4. Women's groups must focus greater attention on the needs of those groups of women and children who have benefited least or are most adversely affected by governmental policies to date and resist, in particular, the exclusion and targeting of women receiving social assistance.

5. Women's groups need to seek the input of low-income mothers in the creation of poverty policy discourse, particularly women with a disability, Aboriginal women, and women who are immigrants or identified as members of visible minorities, and women in receipt of social assistance generally.

6. Women's groups must engage with the Children's Agenda as part of the solution to poverty in an effort to ensure that the relationship between child welfare and women's equality is recognized, that an emphasis on developmental care for all children within the ECD Initiative is adopted and that low-income mothers have meaningful input into the structure and evaluation of targeted early childhood development programs.

7. Women's groups should promote the extension of significant benefits under the NCB Supplement to households receiving social assistance.

8. Women's groups need to focus increased attention on conditions within the low-wage labour market in an effort to make visible the contradictions experienced predominantly by women and displace the perceived opposition between the "working" and the "welfare" poor.

9. Women's groups must continue to make links between the experience of women domestically and internationally, and continue to expose Canada's failure to meet its international obligations under human rights treaties and agreements.

The following major recommendations are directed to governments and state officials.

10. State discourse needs to recognize the implications of international human rights obligations, particularly the significance of social and economic rights in relation to poverty.

11. State discourse must acknowledge the reality and harms of adult poverty, and address the intersecting structural causes of adult poverty.

12. Acknowledge child poverty as a significant component of poverty and address it in the context of, or as it is connected to, the intersecting structural causes of poverty.

13. Policy makers need to work to change the negative construction of mothers receiving social assistance and seek to reduce the stigma and marginalization.

14. The needs of, and stigma experienced by, mothers and children receiving social assistance must be partially addressed by extending the NCB Supplement to provide such households with significant monetary benefits.

15. The National Children's Agenda should promote the provision of affordable, universally accessible and reliable developmental care for children.

16. Provide mothers, whose children are affected, with meaningful input into the formulation, implementation and evaluation of programs under the National Children's Agenda.

17. Give low-income mothers an increased role in the creation of poverty policy discourse, and identify their needs in relation to existing educational institutions, families, workplaces and welfare reform policies.

18. Pay increased policy attention to the implications of "market dependency," the conditions of low-wage labour and the ways in which state support can moderate adverse impacts on both parents and children.

BIBLIOGRAPHY

Books, Reports, Articles

Abell, Jennie. 2001. "Structural Adjustment and the New Poor Laws: Gender, Poverty and Violence and Canada's International Commitments." Ottawa: FAFIA.

Abner, Erika, Mary Jane Mossman and Elizabeth Picketts. 1990. "No More than Simple Justice: Assessing the Royal Commission Report on Women, Poverty and the Family." *Ottawa Law Review.* 573-605.

Adams, Ian, William Cameron, Brian Hill and Peter Penz. 1971. *The Real Poverty Report.* Edmonton: M.G. Hurtig.

Ames, Lynda J. with Jeanne Ellsworth. 1997. *Women Reformed, Women Empowered: Poor Mothers and the Endangered Promise of Head Start.* Philadelphia: Temple University Press.

Anderson, Kim. 2000. *A Recognition of Being: Reconstructing Native Womanhood.* Toronto: Second Story Press.

Armstrong, Pat and Hugh Armstrong. 1994. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work.* Toronto: McClelland & Stewart.

Assie, Christopher K. 2001. *Low-Income Lone Parents and Child Support in Canada.* Ottawa: Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Baker, Maureen. 1995. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons.* (Toronto: University of Toronto Press.

———. 1997. "Advocacy, Political Alliances and the Implementation of Family Policies." In *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Edited by Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing, pp. 158-171.

Bakker, Isabella. 1994. "Introduction: Engendering Macro-Economic Policy Reform in the Era of Global Restructuring and Adjustment." In *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy.* Edited by Isabella Bakker. London: Zed.

———. 2000. "Restructuring Discourse and Its Gendered Underpinnings: Toward a Macro-analytical Framework." In *Power in the Global Era: Grounding Globalization.* Edited by Theodore H. Cohn, Stephen McBride and John Wiseman. London: Macmillan Press Ltd.

Bancroft, Wendy and Sheila Currie Vernon. 1995. *The Struggle for Self-Sufficiency: Participants in the Self-Sufficiency Project Talk about Work, Welfare, and Their Futures.* Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.

Battle, Ken. 1997. *The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law?* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Battle, Ken and Sherri Torjman. 2000. *A Proposed Model Framework for Early Childhood Development Services Within the National Children's Agenda.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Baxter, Sheila (ed.). 1988. *No Way to Live.* Vancouver: New Star Books.

Beach, Jane and Jane Bertrand. 2000. *More Than the Sum of the Parts: An Early Childhood Development System for Canada.* Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto. Online <www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/pdf/pp12.pdf>.

Bertrand, Lorne D., Joseph P. Hornick, Joanne J. Paetsch and Nicholas M.C. Bala. 2001. *The Survey of Child Support Awards: Interim Analysis of Phase 2 Data (October 1998 to March 2000).* Ottawa: Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Blau, Francine D., Marianne A. Ferber and Anne E. Winkler. 1998. *The Economics of Women, Men and Work.* Third edition. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Boyd, Susan B. 1994. "(Re)Placing the State: Family, Law and Oppression." *Canadian Journal of Law and Society.* 9(1): 39-73.

———. 1996. "Is There an Ideology of Motherhood in (Post)Modern Child Custody Law?" *Journal of Social and Legal Studies.* 5/4: 495-521.

———. 1997. "Challenging the Public/Private Divide: An Overview." In *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law and Public Policy.* Edited by Susan B. Boyd. Toronto: University of Toronto Press.

Brannen, Julia. 1999. "Reconsidering Children and Childhood: Sociological and Policy Perspectives." In *The New Family?* Edited by Elizabeth B. Silva and Carol Smart. London: Sage Publications, pp. 143-158.

Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement.* Halifax: Fernwood Publishing.

———. 1996. "Canadian Women, Changing State Forms, and Public Policy." In *Women and Canadian Public Policy.* Edited by J. Brodie. Toronto: Harcourt Brace, pp. 1-28.

Buchanan, Ruth 1997. "Deadbeat Dads in Global Perspective: A Comment on Mary Jane Mossman." *University of New Brunswick Law Journal.* 46: 89-98.

Burchinale, Margaret, Andrea Follmer and Donna Bryant. 1996. "The Relations of Maternal Social Support and Family Structure with Maternal Responsiveness and Child Outcomes Among African American Families." *Developmental Psychology.* 32: 1073-1083.

Burman, Patrick W. 1996. *Poverty's Bonds: Power and Agency in the Social Relations of Welfare.* Toronto: Thompson Educational Publishing.

Campaign 2000. 1994. *Investing in the Next Generation: Policy Perspectives on Children and Nationhood.* Toronto: Campaign 2000.

———. 2001. *The Early Childhood Development Initiative: A Vision for Early Childhood Development Services in Ontario.* Ontario Campaign 2000. <www.campaign2000.ca/ecdsONvision.pdf>. Accessed January 14, 2002.

Canada. 1970. *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada.* Ottawa: Queen's Printer.

———. 1986. *Report of the Task Force on Child Care.* Ottawa: Minister of Supply and Services: (Status of Women Canada, Katie Coola, Chair).

———. 1992a. *Brighter Futures: Canada's Action Plan for Children.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1992b. *The Child Benefit: A White Paper on Canada's New Integrated Child Tax Benefit.* Ottawa: Minister of National Health and Welfare.

———. 1994. *Income Security for Children: A Supplementary Paper.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1996a. *Gathering Strength: Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.* Ottawa: Canada Communication Group.

———. 1996b. *Restructuring the Relationship: Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.* Ottawa: Canada Communication Group.

———. 1997. *National Child Benefit-Building a Better Future for Canadian Children.* <http://socialunion.cg.ca/ncb/ncbpamp.e.htm>. Last modified September 1997. Cat. No. MP-43-372/1997E. Date accessed: Jan. 14, 2002.

———. 1999. *The National Child Benefit Progress Report: 1999.* Ottawa.

———. 2000a. *National Child Benefit Future Directions: A Statement by Federal/ Provincial/ Territorial Ministers Responsible for Social Services.* The National Child benefit <www.nationalchildbenefit.ca/ncb/ncb-future_directions.shtml>. Accessed January 11, 2002.

———. 2000b. *Supporting the National Child Benefit Program.* Canada Customs and Revenue Agency <http://www.ccra-adrc.gc.ca/benefits/rc4198-e.html>. Last modified July 20, 2000.

———. 2000c. *The National Child Benefit Progress Report: 2000.* Ottawa.

———. 2000d. *Public Dialogue on the National Children's Agenda: Developing a Shared Vision.* SC-133-05-00. <http://socialvision.gc.ca/nca/June21-2000/English/imdex_e.html>. Accessed January 14, 2002.

———. 2000e. Social Union home page <http://socialunion.gc.ca/menu_e.html>. Last modified: 21 June 2000. Accessed January 14, 2002.

Canada CICS (Canadian Intergovernmental Conference Secretariat), 2000. First Ministers' Meeting Commniqué on Early Childhood Development. News Release. Ottawa (September 11, 2000) <www.scics.gc.ca/cinfo00038005_e.html>. Accessed January 14, 2002.

Canada, Department of Justice. 1997. *Formula for the Table of Amounts Contained in the Federal Child Support Guidelines: A Technical Report.* Ottawa: Department of Justice Canada. Cat. No. CSR-1997-1E.

Canada, Department of Justice, Communications and Consultation Branch. 1995. *An Overview of the Research Program to Develop a Canadian Child Support Formula.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

Canada, House of Commons. 1989. Debates. 34th Parliament, Second Session, Vol. V.

———. 1996. Debates. 35th Parl., 2nd Sess. V. 134 no 78-88, 1996 (Second reading of Bill C-41).

Canada, House of Commons, Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. 1985. *Child and Elderly Benefits: Consultation Paper.* Ottawa: Supply and Services.

Canada, House of Commons, Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women, Sub-Committee on Poverty. 1991. *Canada's Children: Investing in our Future.* Report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women, Sub-Committee on Poverty.

———. 1993. *Towards 2000: Eliminating Child Poverty.* Report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women, Sub-Committee on Poverty.

Canada, House of Commons, Standing Committee on Human Resources Development. 1995. *Security, Opportunities and Fairness: Canadians Renewing Their Social Programs.* Report of the Standing Committee on Human Resources Development.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 1994. *Income Security for Children: A Supplementary Paper.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

———. 1999a. *In Unison: A Canadian Approach to Disability Issues A Vision Paper.* Report of the Federal/Provincial/ Territorial Ministers Responsible for Social Services. Ottawa: Human Resources Development Canada.

———. 1999b. *Investing in Children: Ideas for Action.* Report from the National Research Conference held October 27-29, 1998. Ottawa: Applied Research Branch.

———. 2000. *Performance Report for the Period Ending March 31, 2000.* Minister of Public Works and Government Services Canada. <www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/99-00/HRDC99dpre.pdf>. Accessed January 14, 2002.

Canada, Senate of Canada, Standing Committee on Health, Welfare and Science. 1971. *Poverty in Canada: Report of the Special Senate Committee on Poverty.* Ottawa: Information Canada.

———. 1980. *Child at Risk.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canada, Senate of Canada, Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. 1989. *Child Poverty and Adult Social Problems.* Interim report.

———. 1991. *Children in Poverty: Toward a Better Future.* Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

Canada, Statistics Canada. 1992. *Income Distributions by Size in Canada in 1991.* Ottawa: Minister of Industry, Science and Technology. Cat. No. 13-207.

———. 1997. *1996 Census Dictionary.* Ottawa: Minister of Industry. Cat. No. 92-351-XPE.

———. 1999a. *Low Income Persons, 1980 to 1997.* Cat No. 13-569-X1B.

———. 1999b. "The Persistent Gap: New Evidence on the Canadian Gender Wage Gap." Statistics Canada, Income Statistics Division 75F0002MIE – 99008, December.

———. 2000a. *Income in Canada, 1998.* Ottawa: Minister of Industry. Cat. No. 75-202-WPE.

———. 2000b. *Women in Canada 2000: A Gender-Based Statistical Report.* Ottawa: Ministry of Industry.

Canada, SWC (Status of Women Canada). 1997. *Economic Gender Equality Indicators.* Federal-Provincial/Territorial Ministers Responsible for the Status of Women. Ottawa: Status of Women Canada.

Carbone, June. 2000. *From Partners to Parents: The Second Revolution in Family Law.* New York: Columbia University Press.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 1999. *The Progress of Canada's Children into the Millennium 1999-2000.* Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Chaykowski, Richard P. and Lisa M. Powell. 1999. "Women and the Labour Market: Recent Trends and Policy Issues." *Canadian Public Policy.* XXV(1): 1-25.

Chicchino, P.M. 1996. "The Problem Child: An Empirical Survey and Rhetorical Analysis of Child Poverty in the United States." *Journal of Law & Policy.* 5: 5.

Clark, Warren. 2001. *Economic Gender Equality Indicators 2000.* Ottawa: Status of Women Canada.

Clemens, Jason. 2001. "Fraser Institute Says Canadian Welfare Reform too Weak to Make Significant Impact." Fraser Institute August 16. <http:www.fraserinstitute.ca>. Accessed October 9, 2001.

CLC (Canadian Labour Congress). 1998. *More Than Full-Time: Long Hours and Overtime.* Fact sheets from the CLC Jobs Conference, 1998. <http://www.clc-ctc.ca/policy/jobs/fs5.html>. Last modified October 5, 2001. Accessed January 14, 2002.

———. 2001. *Women and Work.* <http://www.clc-ctc.ca/woman/womenwork.html>. Last modified October 5, 2001. Accessed January 14, 2002.

Corak, Miles and Andrew Heisz. 1996. "The Intergenerational Income Mobility of Canadian Men." No. 89. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1998. "How to Get Ahead in Life: Some Correlates of Intergenerational Income Mobility in Canada." In *Labour Markets, Social Institutions, and the Future of Canada's Children.* Edited by Miles Corak. Ottawa: Statistics Canada, pp. 65-89.

Cornia, Giovanni Andrea. 1997. "Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries: From the End of World War II to the End of the Cold War Era." In *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* Edited by Giovanni Andrea Cornia and Sheldon Danziger. New York: Oxford University Press.

CPAG (Child Poverty Action Group). 1986. *A Fair Chance for All Children: The Declaration on Child Poverty.* Toronto: CPAG.

CSPC (Community Social Planning Council of Toronto) and OSSN (the Ontario Social Safety Network). 1999. "Workfare Watch Project: Interim Report" <http://www.welfarewatch.toronto.on.ca./promises/summary.htm>. Accessed January 14, 2002.

Davies, Lorraine, Julie Ann McMullin, William R. Avison with Gale L. Cassidy. 2001. *Social Policy, Gender Inequality and Poverty.* Ottawa: Status of Women Canada.

Day, Shelagh and Gwen Brodsky. 1998. *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs.* Ottawa: Status of Women Canada.

Dowd, Nancy E. 1995. "Stigmatizing Single Parents." *Harvard Women's Law Journal.* 18: 26-51.

Drakich, Janice. 1989. "In Search of the Better Parent: The Social Construction of Ideologies of Fatherhood." *Canadian Journal of Women and the Law.* 3.

Driedger, Donna. 2001. "Federal Child Support Guidelines: A Pulitzer Prize Winner or a New Dust Cover on an Old Book? A Comparative Analysis of Canada's Model and Models of Other Jurisdictions." LLM. Thesis, College of Law, University of Saskatchewan, Saskatoon.

Duxbury, Linda and Christopher Higgins. 1998. *Balancing Work & Family: Work-life Balance in Saskatchewan: Realities and Challenges.* Saskatoon: Department of Labour.

Eagleton, Terry. 1991. *Ideology: An Introduction.* London: Verso.

ECC (Economic Council of Canada). 1990. *Good Jobs, Bad Jobs — Employment in the Service Industry: A Statement.* Ottawa: Economic Council of Canada.

Eichler, Margrit. 1990. "The Limits of Family Law Reform or, The Privatization of Female and Child Poverty." *Canadian Family Law Quarterly.* 7: 59-84.

———. 1997. *Family Shifts: Families, Policies and Gender Equality.* Toronto: Oxford University Press.

Epsing-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Evans, Patricia. 1992. "Targeting Single Mothers for Employment: Comparisons from the United States, Britain, and Canada." *Social Service Review.* 378.

———. 1995. "Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate." In *Women and Canadian Public Policy.* Edited by J. Brodie. Toronto: Harcourt Brace, pp. 151-171.

———. 1998. "Gender, Poverty, and Women's Caring." In *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Edited by Carol Baines, Patricia Evans and Sheila Neysmith. Toronto: Oxford University Press, pp. 47-68.

Evans, Patricia and Norene Pupo. 1993. "Parental Leave: Assessing Women's Interests." *Canadian Journal of Women and the Law.* 6: 402.

Fawcett, Gail, 1996. *Living with Disability in Canada: An Economic Portrait.* Ottawa: Human Resources Development Canada.

Feltham, Glen and Alan Macnaughton. 1999. "Who Benefited from the Deduction-Inclusion Regime for Taxing Child Support?" *Canadian Tax Journal.* 47(6): 1479.

———. 2000-2001. "Winner and Losers: Distributional Effects of the Taxation of Child Support Before 1997." *Canadian Family Law Quarterly.* 18(1).

Ferber, Marianne A. and Julie A. Nelson. 1993. *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics.* Chicago: University of Chicago.

Fineman, Martha. 1995. *The Neutered Mother, the Sexual Family and other Twentieth Century Tragedies.* New York: Routledge.

———. 2000. "Child Support Is Not the Answer: The Nature of Dependencies and Welfare Reform." In *Child Support: The Next Frontier.* Edited by J. Thomas Oldham and Marygold S. Melli. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 209-226.

Finnie, Ross. 1995a. *An Overview of Research Program.*

———. 1995b. *Just Divorce: An Evaluation of the Federal/Provincial/Territorial Report on Child Support.* Montréal: Institute for Research on Public Policy.

———. 1997. "The Government's Child Support Package." *Canadian Family Law Quarterly.* 15: 79.

———. 2000. *The Dynamics of Poverty in Canada: What We Know, What We Can Do.* Toronto: C.D. Howe Institute.

FLC (Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee). 1991. *Child Support: Public Discussion Paper.* Ottawa.

———. 1992. *The Financial Implications of Child Support Guidelines: Research Report.*

———. 1995a. *Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee's Report and Recommendations on Child Support.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, January.

———. 1995b. *Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee's Report and Recommendations on Child Support, Summary.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

FPTAC (Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health). 1999. *Toward a Healthy Future: Second Report on the Health of Canadians.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

FPTAC and the Working Group on Healthy Child Development. 1999. *Investing in Early Child Development: The Health Sector Contribution.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

Fraser, Nancy. 1989. "Struggle Over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture." *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory.* Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 166.

———. 1994. "After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State." *Political Theory.* 22(4): 591-618.

Fraser, Nancy and Linda Gordon. 1994. "A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State." *Signs: Journal of Women in Culture and Society.* 19(2): 309-336.

Freeman, Michael. 1997. *The Moral Status of Children: Essays on the Rights of the Child.* Cambridge, Mass: Kluwer Law International.

Freiler, Christa and Judy Cerny. 1998. *Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility.* Ottawa: Status of Women Canada.

Freiler, Christa, Felicite Stairs and Brigitte Kitchen with Judy Cerny. 2001. *Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System.* Ottawa: Status of Women Canada.

Friendly, Martha and Laurel Rothman. 2000. "Early Childhood Development Services: How Much Will They Cost?" <http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/howmuch.html>. Accessed January 14, 2002.

Fudge, Judy. 1991. "Reconceiving Employment Standards Legislation." *Journal of Law and Social Policy.* 7: 73.

———. 1996. "Fragmentation and Feminization: The Challenge of Equity for Labour-Relations Policy." In *Women and Canadian Public Policy.* Edited by Janine Brodie. Toronto: Harcourt Brace.

Garrison, Marsha. 2000. "The Goals and Limits of Child Support Policy." *Child Support: The Next Frontier.* Edited by J. Thomas Oldham and Marygold S. Melli. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 16-45.

Gee, Ellen M. 2000. "Population and Politics: Voodoo Demography, Population Aging, and Social Policy." In *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography,*

Intergenerational Challenges and Social Policy. Edited by Ellen M. Gee and Gloria M. Gutman. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.

Gordon, Linda. 1994. *Pitied But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare.* Toronto: Maxwell Macmillan Canada.

———. 1995. "Putting Children First: Women, Maternalism, and Welfare in the Early Twentieth Century." In *U.S. History as Women's History: New Feminist Essays.* Edited by Linda K. Kerber, Alice Kessler-Harris and Kathryn Kish Sklar. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Guest, Dennis. 1997. *The Emergence of Social Security in Canada.* Third edition. Vancouver: UBC Press.

Haddow, Rodney S. 1993. *Poverty Reform in Canada, 1958-1978: State and Class Influences on Policy Making.* Montréal: McGill-Queen's University Press.

Handler, Joel F. and Yaheskel Hasenfeld. 1997. *We the Poor People: Work, Poverty, and Welfare.* New Haven: Yale University Press.

Hanson, Cindy, Lori Hanson and Barbara Adams. 2001. *Who Benefits: Women, Unpaid Work and Social Policy.* Ottawa: Status of Women Canada.

Hay, David I. 1997. "Campaign 2000: Family and Child Poverty in Canada." In *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Edited by Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing, pp. 116-133.

Henly, Julia R. 1999. "Barriers to Finding and Maintaining Jobs: The Perspectives of Workers and Employers in the Low-Wage Labor Market." In *Hard Labor: Women and Work in the Post-Welfare Era.* Edited by Joel F. Handler and Lucie White. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Hershey, Alan M. and LaDonna A. Pavetti. 1997. "Turning Job Finders into Job Keepers." *The Future of Children.* 7: 74.

Holcomb, Betty. 2000. "Friendly for Whose Family?" *Ms.* 10(3) April/May.

Hort, Sven E. Olsson. 1997. "Advancing for Children in the Advanced Welfare State: Current Problems and Prospects in Sweden." In *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995.* Edited by Giovanni Andrea Cornia and Sheldon Danziger. New York: Oxford University Press.

Hughes, Karen D. 1999. *Gender and Self-Employment in Canada: Assessing Trends and Policy Implications.* Ottawa: Canadian Policy Research Network.

Iyer, Nitya. 1997. "Some Mothers are Better than Others: A Re-examination of Maternity Benefits." In *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy.* Edited by Susan B. Boyd. Toronto: University of Toronto Press.

Jackman, Martha. 1995. "Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform." *Canadian Journal of Women and the Law.* 8(2): 371.

Jackman, Martha and Bruce Porter. 1999. "Women's Substantive Equality and the Protection of Social and Economic Rights under the *Canadian Human Rights Act.*" *Women and the* Canadian Human Rights Act*: A Collection of Policy Research Reports.* Ottawa: Status of Women Canada.

Jenson, Jane. 2001. "Social Citizenship in 21st Century Canada: Challenges and options." Timlin Lecture, University of Saskatchewan, February 5, 2001.

Josephson, Jyl J. 1997. "Public Policy as if Women Mattered: Improving the Child Support System for Women on AFDC." in *Women & Politics.* 17(1): 1-26.

Katz, Michael. 1986. *In The Shadow of The Poorhouse: A Social History of Welfare in America.* New York: Basic Books.

———. 1989. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare.* New York: Pantheon.

Kerr, Richard. 1999. *Social Assistance and Child Support: A Pilot Study.* Ottawa: Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Kitchen, Brigitte. 1995. "Children and the Case for Distributive Justice between Generations in Canada." *Child Welfare.* 74(3): 430-459.

Kline, Marlee. 1998. "Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women." *Queen's Law Journal.* 18: 306.

Kulig, Paula. 1997. "New Child Support Guidelines Will Affect Welfare Recipients." *Lawyer's Weekly.* August 15.

Landy, Sarah and Kwok Kwan Tam. 1998. "Understanding the Contribution of Multiple Risk Factors on Child Development as Children Grow." Ottawa: Human Resources Development Canada.

Lauzière, Marcel. 2000. "The Early Childhood Development Initiative Challenges for the Voluntary Sector." *Perception.* 24(3) Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Lightman, Ernie. 1991. "Caught in the Middle: The Radical Right and the Canadian Welfare State." In *Radical Right and the Welfare State.* Edited by Howard Glennerster and James Midgley. Savage, Maryland: Harvester Wheatsheaf, pp. 141-160.

Lindsay, Colin. 1994. *Lone-Parent Families in Canada.* Ottawa: Statistics Canada.

Lipman, Ellen L., Michael H. Boyle, Martin D. Dooley and David R. Offord. 1998. "What About Children in Lone-Mother Families?" *Investing in Children: A National Research Conference.* Workshop 1: Family Structure. Ottawa: Human Resources Development Canada. Cat. No. W-98-11ES.

Little, Margaret Jane Hillyard. 1998. *'No Car, No Radio, No Liquor Permit' The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario, 1920-1997.* Toronto: Oxford University Press.

Luker, Kristin. 1996. *Dubious Conceptions: The Politics of Teenage Pregnancy.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Luxton, Meg and Ester Reiter. 1997. "Double, Double, Toil and Trouble...Women's Experience of Work and Family in Canada 1980-1995." In *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change.* Edited by Patricia M. Evans and Gerda R. Wekerle. Toronto: University of Toronto Press.

Mandell, Nancy. 1988. "The Child Question: Links Between Women and Children in the Family." In *Reconstructing the Canadian Family: Feminist Perspectives.* Edited by N. Mandell and A. Duffy. Toronto: Butterworths.

Marcil-Gratton, Nicole and Céline Le Bourdais. 1999. *Custody, Access and Child Support: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth.* Ottawa: Department of Justice and Attorney General for Canada.

McCain, Margaret and J. Fraser Mustard. 1999. *Early Years Study: Final Report.* Toronto: Children's Secretariat.

McDonald, Martha. 1998. "Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities." *Feminist Economics.* 4.

McGillivray, Anne. 1997. "Therapies of Freedom: The Colonization of Aboriginal Childhood." In *Governing Childhood.* Edited by Anne McGillivray. Aldershot, England: Dartmouth Publishing Co.

McGrath, Susan. 1997. "Child Poverty Advocacy and the Politics of Influence." In *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Edited by Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing, pp. 172-187.

McIntyre, Lynn, Sarah Connor and James Warren. 1998. "A Glimpse of Child Hunger in Canada." Human Resources Development Canada. <www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/publications/research/w-98-26e.pdf>. Accessed January 14, 2002.

McLanahan, Sara and Gary Sandefur. 1994. *Growing Up with a Single Parent: What Hurts, What Helps.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Menzies, Heather. 1990. "Re-Thinking the Social Contract: Women, Work and Technology in the Post-Industrial Era." *Canadian Journal of Women and the Law.* 4: 205.

Michalopoulos, Charles, David Card, Lisa A. Gennetian, Kristen Harknett and Philip K. Robins. 2000. *Effects of a Financial Work Incentive on Employment and Income.* Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.

Michalski, Joseph H. and Mary-Jean Wason. 1999. *Labour Market Changes and Family Transactions: An In-Depth Qualitative Study of Families in British Columbia.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

Minow, Martha. 1990. *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law.* Ithaca: Cornell University Press.

———. 1995. "Whatever Happened to Children's Rights?" *Minnesota Law Review.* 80: 267.

Minow, Martha and Richard Weissbourd. 1993. "Social Movements for Children. *Daedalus.*122: 1-29.

Moir, Donald S. 1999. "A New Class of Disadvantaged Children: Reflections on "Easy" Divorce." In *It Takes Two: The Family in Law and Finance.* Edited by Douglas W. Allen and John Richards. Toronto: C.D. Howe Institute.

Monture-Angus, Patricia. 1995. *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks.* Halifax: Fernwood Publishing.

Morissette, René and Xuelin Zhang. 2001. "Experiencing Low Income for Several Years." *Perspectives on Labour and Income.* 2(3): 5-15.

Morris, Marika, Jane Robinson, Janet Simpson, with Sherry Galey, Sandra Kirby, Lise Martin and Martha Muzychka. 1999. *The Changing Nature of Home Care and Its Impact on Women's Vulnerability to Poverty.* Ottawa: Status of Women Canada.

Morris, Pamela and Charles Michalopoulos. 2000. *The Self-Sufficiency Project at 36 Months: Effects on Children of a Program that Increased Parental Employment and Income.* Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.

Mosher, Janet. 1990/91. "The Harms of Dichotomy: Access to Welfare Benefits as a Case in Point." *Canadian Journal of Family Law.* 9: 97-131.

Mossman, Mary Jane. 1997. "Child Support or Support for Children? Re-Thinking "Public" and "Private" in Family Law." *University of New Brunswick Law Journal.* 46: 63-85.

NAPO (National Anti-Poverty Organization). 1998. *Presentation to the Standing Committee on Finance: Bill C-36 and the National Child Benefit.* Ottawa.

NAWL (National Association of Women and the Law). 1998. *The Child Support Guidelines: A NAWL Response to the Federal Child Support Guidelines.* Ottawa: National Association of Women and the Law.

NCW (National Council of Welfare). 1975. *Poor Kids: a Report by the National Council of Welfare on Children in Poverty in Canada.*

———. 1990. *Women and Poverty Revisited: A Report by the National Council of Welfare.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1998. *Child Benefits: Kids are Still Hungry.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1999. *Preschool Children: Promises to Keep.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1999-2000. *Welfare Incomes 1997 and 1998.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 2000. *Welfare Incomes 1999.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 2001. *Child Poverty Profile 1998.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

Novak, T. 1995. "Rethinking Poverty." *Critical Social Policy.* 15.

Ontario, Ministry of Community and Social Services. 1988. *Transitions: Report of the Social Assistance Review Committee.* Toronto: Queen's Printer.

Pask, E. Diane. 1993/94. "Gender Bias and Child Support: Sharing the Poverty?" *Canadian Family Law Quarterly.* 10: 33-121.

Persky, Joseph. 1997. "Classical Family Values: Ending the Poor Laws as They Knew Them." *Journal of Economic Perspectives.* 11(1): 179-189.

Philipps, Lisa. 1996. "Discursive Deficits: A Feminist Perspective on the Power of Technical Knowledge in Fiscal Law and Policy." *Canadian Journal of Law and Society.* 11: 141-176.

Philipps, Lisa and Margot Young. 1995. "Sex, Tax and the Charter: A Review of *Thibaudeau* v. *Canada.*" *Review of Constitutional Studies.* 2(2): 221.

Phillips, Paul and Erin Phillips. 1993. *Women and Work: Inequality in the Canadian Labour Market.* Toronto: James Lorimer & Company.

Philp, Margaret and Richard Mackie. 1999. "Beer Gibe Earns Harris a Blast." *Globe and Mail.* April 17, p. A1.

Phipps, Shelley. 1999. "Economics and the Well-Being of Canadian Children." *Canadian Journal of Economics.* 32: 1135-1161.

Phoenix, Ann. 1996. "Social Constructions of Lone Motherhood: A Case of Competing Discourses" In *Good Enough Mothering: Feminist Perspectives on Lone Motherhood.* Edited by Elizabeth Bortolaia Silva. New York: Routledge.

Picard, André. 1997. *A Call to Alms: The New Fact of Charities in Canada.* Toronto: Atkinson Charitable Foundation.

Popham, Rosemarie, David I. Hay and Colin Hughes. 1997. "Campaign 2000 to End Child Poverty: Building and Sustaining Movement." In *Community Organizing: Canadian Experiences.* Edited by Brian Wharf and Michael Clague. Toronto: Oxford University Press.

Pulkingham, Jane. 1994. "Private Troubles, Private Solutions: Poverty Among Divorced Women and the Politics of Support Enforcement and Child Custody Determination." *Canadian Journal of Law and Society.* 9(2): 73-97.

———. 1995. "Investigating the Financial Circumstances of Separated and Divorced Parents: Implications for Family Law Reform." *Canadian Public Policy.* XXI(1): 1-19.

Pulkingham, Jane and Gordon Ternowetsky. 1997. "The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children." In *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Edited by Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing.

Rank, Mark R. and Li-Chen Cheng. 1995. "Welfare Use Across Generations: How Important Are the Ties that Bind." *Journal of Marriage and the Family.* 57: 673-684.

Razack, Sherene. 1998. "Beyond Pity to Respect: The Ableist Gaze and the Politics of Rescue." In *Looking White People in the Eye: Gender, Race and Culture in Courtrooms and Classrooms.* Toronto: University of Toronto Press.

Rebick, Judy. 2000. *Imagine Democracy.* Toronto: Stoddart Publishing Co.

Reiman, Jeffrey. 1990. *Justice and Modern Moral Philosophy.* New Haven: Yale University Press.

Richards, John. 1997. *Retooling the Welfare State: What's Right, What's Wrong, What's to Be Done.* Toronto: C.D. Howe Institute.

Rittich, Kerry, 2000. "Transformed Pursuits: The Quest for Equality in Globalized Markets." *Harvard Human Rights Journal.* 13: 231-261.

Roberts, Dorothy. 1993. "Racism and Patriarchy in the Meaning of Motherhood." *Journal of Gender and the Law.* 1: 1.

The Roeher Institute. 2001. *Disability-Related Support Arrangements, Policy Options and Implications for Women's Equality.* Ottawa: Status of Women Canada.

Rogerson, Carol. 1997. "Spousal Support After *Moge.*" *Canadian Family Law Quarterly.* 14: 281-387.

Rose, Nikolas. 1990. *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self.* New York: Routledge.

Ross, David P. and Paul Roberts. 1999. *Income and Child Well Being: A New Perspective on the Poverty Debate.* Ottawa: Canada Council for Social Development.

Rubin, Lillian B. 1994. *Families on the Fault Line: America's Working Class Speaks about the Family, the Economy, Race and Ethnicity.* New York: Harper Collins.

Saraga, E. (ed.). 1998. *Embodying the Social: Constructions of Difference.* London: Routledge.

Saskatchewan. 1999a. "Saskatchewan's Action Plan for Children: Building on Community Success."

———. 1999b. *National Children's Agenda: Summary of the Saskatchewan Dialogue.*

Schein, Virginia E. 1995. *Working from the Margins: Voices of Mothers in Poverty.* Ithaca: Cornell University Press.

Schellenberg, Grant and David P. Ross. 1997. *Left Poor by the Market: A Look at Family Poverty and Earnings.* Ottawa: Centre for International Statistics at the Canadian Council on Social Development.

Schorr, Lisbeth B. 1997. *Common Purpose: Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America.* Toronto: Anchor Books.

Scott, Katherine. 1996. "The Dilemma of Liberal Citizenship: Women and Social Assistance Reform in the 1990's." *Studies in Political Economy.* 50 (Summer): 7-36.

———. 1998. *Women and the CHST: A Profile of Women Receiving Social Assistance in 1994.* Ottawa: Status of Women Canada.

Scott, Katherine and Clarence Lochhead. 2000. *The Dynamics of Women's Poverty in Canada.* Ottawa: Status of Women Canada.

Seltzer, Judith A., Sara S. McLanahan and Thomas L. Hanson. 1998. "Will Child Support Enforcement Increase Father-Child Contact and Parental Conflict After Separation?" In *Fathers Under Fire: The Revolution in Child Support Enforcement.* Edited by Irwin Garfinkel, Sara S. McLanahan, Daniel R. Meyer and Judith A. Seltzer. New York: Russell Sage Foundation.

Sheppard, Colleen. 1995. "Systemic Inequality and Workplace Culture: Challenging the Institutionalization of Sexual Harassment." *Canadian Labour & Employment Law Journal.* 3: 249.

Silva, Elizabeth B. and Carol Smart. 1999. "The 'New' Practices and Politics of Family Life." In *The* New *Family?* Edited by Elizabeth B. Silva and Carol Smart. London: Sage Publications.

Simon, Jonathan. 1988. "The Ideological Effects of Actuarial Practices." *Law and Society Review.* 22(4): 771-800.

Smart, Carol. 1996. "Deconstructing Motherhood." In *Good Enough Mothering: Feminist Perspectives on Lone Motherhood.* Edited by Elizabeth Bortolaia Silva. New York: Routledge.

Stairs, Felicite. 1989. "Sole Support Mothers and Opportunity Planning in the Thomson Report." *Journal of Law and Social Policy.* 5: 165.

———. 1999. "The Canada Child Tax Benefit: Income Support and the Tax System." *Journal of Law and Social Policy.* 14: 123.

Steinhauer, Paul D. 1993. *Youth in the 80's and 90's — A Fifteen Year Trend: Where Do We Go Next?* <http://www.voices4children.org/publications/paper-1.htm>. Accessed January 14, 2002.

Stewart, Lynda. 2000. *Waterloo Region Community Action Program for Children.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Stroick, Sharon M. and Jane Jenson. 1999. *What Is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?* CPRN Study F/09. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

Struthers, James. 1994. *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970.* Toronto: University of Toronto Press.

Swift, Karen and Michael Birmingham. 1999. "Caring in a Globalizing Economy: Single Mothers on Assistance." *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?* Edited by Douglas Durst. Halifax: Fernwood Publishing, p. 84.

Syrtash, John, 1998. "Recent Developments in Spousal and Child Support." *Recent Developments in Spousal and Child Support: The Final Frontier.* Toronto: Emond Montgomery.

United Nations Children's Fund. 2000. *The Progress of Nations 2000.* <http://www.unicef.org/pon00/>. Accessed January 14, 2002.

Ursel, Jane. 1992. *Private Lives, Public Policy: 100 Years of State Intervention in the Family.* Toronto: Women's Press.

Van Bueren Geraldine. 1994. *The International Law on the Rights of the Child.* Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Vanier Institute. 2001. *The Current State of Canadian Family Finances - 2000 Report.* Ottawa: Vanier Institute.

Vartanian, Thomas P. 1999. "Childhood Conditions and Adult Welfare Use: Examining Neighborhood and Family Factors." *Journal of Marriage and the Family.* 61: 225-237.

Waring, Marilyn. 1990. *If Women Counted: A New Feminist Economics.* New York: Harper San Francisco.

Watson, William G., John Richards and David M. Brown. 1994. *The Case for Change: Reinventing the Welfare State.* Toronto: C.D. Howe Institute.

——— (eds). 1995a. *Helping the Poor: A Qualified Case for "Workfare."* Toronto: C.D. Howe Institute.

——— (eds). 1995b. *Family Matters: New Policies for Divorce, Lone Mothers and Child Poverty.* Toronto: C.D. Howe Institute.

White, Lucie. 1990-91. "Representing "The Real Deal." *University of Miami Law Review.* 45: 271-313.

———. 1993. "No Exit: Rethinking 'Welfare Dependency' from a Different Ground." *The Georgetown Law Journal.* 81: 1961.

———. 1997. "Calling the State to Answer for Child Poverty: 'What Then?'" *University of New Brunswick Law Journal.* 46: 99-106.

———. 1999. "Quality Child Care for Low-Income Families: Despair, Impasse and Improvisation." In *Hard Labor: Women and Work in the Post-Welfare Era.* Edited by Joel F. Handler and Lucie White. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Wiegers, Wanda. 2001. "The National Child Benefit: Social Inequality under the New 'Social Union'." *Ottawa Law Review.*

Wiggins, Cindy. 1997. *The Canada Child Tax Benefit*. Research Paper #8. Ottawa: Canadian Labour Congress.

Williamson, John R. 1997. "Toward Child-Centred Support." *University of New Brunswick Law Journal*. 46: 107-118.

Woolley, Frances. 1998. "Work and Household Transactions: An Economist's View." *How Families Cope and Why Policymakers Need to Know*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

Young, Claire F.L. 1997. "Public Taxes, Privatizing Effects, and Gender Inequality." In *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy*. Edited by Susan B. Boyd. Toronto: University of Toronto Press.

Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Zuckerman, Diana M. 2000. "The Evolution of Welfare Reform: Policy Changes and Current Knowledge." *Journal of Social Issues*. 56(4): 811-820.

Zweibel, Ellen B. 1993. "Child Support Policy and Child Support Guidelines: Broadening the Agenda." *Canadian Journal of Women and the Law*. 6: 371.

Statutes, Constitutional Instruments and International Conventions and Treaties:

Divorce Act, R.S.C. 1985 (2nd Supp.), c. 3, as amended

Employment Equity Act, R.S.C. 1995 c-44, s. 3.

Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, 44 U.N. 6AOR Supp. (No. 49) at 167, [1992] C.T.S.

The Mothers' Allowances Act, S.O. 1920, c. 89.

ENDNOTES

[1] McGrath 1997: 178 citing a communiqué from the 17th Annual Premiers' Conference, August 21-23, 1996, "Social Policy Reform and Renewal."

[2] For a discussion of these factors, see sources cited by Philipps (1996: 158-159).

[3] A study of market poverty (income independent of government transfers) suggested that "approximately 450,000 families were market poor in 1994 even though they had at least one supporting adult who had worked all year. And about 100,000 families were market poor despite having had two supporting adults work all year" (Schellenberg and Ross 1997: 41).

[4] According to Statistics Canada (2000a), the average total income for families was $62,116 in 1998 compared to its peak in 1989 of $60,480.

[5] A theoretical analysis of the Canadian state is beyond the scope of this report. Functionalist theories of the state suggest the state has serviced the goal of capital accumulation and legitimation, or the state mediates the competing demands of capital/production and labour/social reproduction. Functionalist theories offer important insights, but also tend to overstate the unity of dominant interests or groups and fail to explain historically significant differences in the extent and ways in which these functions are pursued or achieved. The analysis in the text reflects a view of the state not as a monolithic institution but as the site of a discursive, ideological and economic struggle (Boyd 1994).

[6] According to data from the Luxembourg Income Survey which uses a low-income measure, the child poverty rate was 15.2% in 1971 (Cornia 1997: 56).

[7] Epsing-Anderson (1990) found that residualist liberal welfare states were typified by a low level of working class mobilization. A primary objective of working class movements has been to use the welfare state to reduce the market dependence of workers.

[8] See Minow (1995: 294) for a discussion of the different strategic ends served by the rhetoric of children.

[9] Action plans have also been initiated at the provincial level (e.g., by Saskatchewan in 1993).

[10] Interview with Christa Freiler, October 16, 1998.

[11] The National Council of Welfare did not itself focus on child poverty in succeeding years. A report on the working poor in 1977 was influential in making visible the fact that people in poverty do work and a further report on women and poverty in 1990 highlighted the dynamics of women's experience of poverty.

[12] Some child poverty activists have argued that children deserve special attention because this life-cycle group has the highest rate of poverty. Addressing child poverty is thus a way of addressing intergenerational equity. The force of this argument depends on dividing the population into age groups according to life cycles of dependency and comparing the status

of the elderly with that of children. This comparison makes visible significant differences in levels of public support which can be attributed to the fact that the elderly vote, and the belief that families or parents should be responsible for their own children. Arguments based on generational equity do not appear to have been accepted or reflected in government policy discussions or measures of child poverty. Comparison of the public provisioning of the young with the elderly can challenge the assumption of private responsibility for children although some analysts have expressed concern that benefits for seniors could be identified as a cause of child poverty and reduced on this basis (Gee 2000). Comparisons of dependency also reflect the assumption that the very young and old are the only groups that are naturally dependent and cannot be employed (Gee 2000).

[13] Note that Finnie's analysis was based on the Longitudinal Administrative Database and thereby was restricted to non-students aged 20 and over who filed tax forms for all years from 1992 through 1996. Children were not directly included because they did not file tax forms. The number of children in the household did not generally have a strong impact on annual entry rates into poverty except for very large families and single mothers. Single mothers and unattached individuals experienced higher rates of entry and re-entry into low income and lower rates of exit than did attached individuals.

[14] In his study of the charitable sector in Canada, Picard (1997: 19) noted that workers frequently expressed the view that "for every $1 invested in an 'at-risk' child, $6 can be saved down the road."

[15] For a critique of "apocalyptic demography," see Gee (2000).

[16] Rank and Cheng (1995) concluded that socio-economic background rather than welfare use affects human capital and household characteristics except in the case of children who become female heads of households. Vartanian (1999) found that welfare only has an intergenerational impact on African American women for reasons that are not explained.

[17] See <www.realwomenca.com>.

[18] Much of the history that follows is the result of interviews with members who have been active with CPAG over the last decade including Christa Freiler, Andy Ranachan and Colin Hughes.

[19] CPAG was never formally affiliated with groups of the same name in the United States or the United Kingdom. They did not pursue common strategies. Unlike the group in the United Kingdom, for example, CPAG never did individual case advocacy.

[20] Christa Freiler, Marvin Novick, Rosemarie Popham, Andy Ranachan, Brigitte Kitchen and Colin Hughes met every second week in Toronto to strategize.

[21] Angus Reid, July 1994; 89% of Canadians.

[22] Interview with Ken Battle, October 17, 1998.

[23] Interview with Christa Freiler, October 16,1998. Freiler's only regret is that the objectives were not identified as the elimination of "child and family poverty."

[24] Interview with Colin Hughes, October 16, 1998.

[25] Interview with Mike Farrell, October 17, 1998.

[26] The National Action Committee of the Status of Women and the Canadian Labour Congress remain members. The Alternative Budget which is produced by a number of non-governmental organizations does emphasize child poverty but defines it in the broader context of poverty and addresses a number of measures to reduce poverty generally.

[27] Interview with Bruce Tate, February 28, 2001.

[28] See publications in the Social Policy Challenge edited by William G. Watson and John Richards (1994, 1995a,b) and John Richards (1997).

[29] "The assistance would be restricted to a group of citizens who, due to circumstances beyond their control, are in a difficult and vulnerable position: their income is substantially below that of the average Canadian and the care of dependent children restricts their participation in the labour force" at 324. "Sole-support mothers have a characteristic in common with the elderly: they have a tenuous relationship with the labour market and the question of work incentives for them is of little concern to society" at 325.

[30] For a critique, see Abner et al. (1990) who argued that the report reflected the view that poverty was an "an individual phenomenon, not a matter of structural inequity" and assumed gender equality within a dominant nuclear family form.

[31] The Standing Committee's report in 1991 on *Children in Poverty* made reference to three reports published under the Chair of Senator Arthur Tremblay: *An Analysis of Child and Family Benefits in Canada: A Working Document* in 1985, *Child Benefits: Proposal for a Guaranteed Family Supplement* in 1987 and *Child Care* in 1988.

[32] The Chair recommended a nationwide system of child care that would be cost shared by the federal government rather than through the tax system. The Bill proposing the Canada Child Care Act in 1988 was subject to serious opposition by women's groups and child-care advocacy organizations for its support of for-profit day care and died when the election was called in1988. Subsequent federal governments reduced funding for day care, and the Canada Health and Social Transfer in 1995 gave the provinces more control over funding, further reducing the possibility of a national day-care program.

[33] I use the term "racialized women" to highlight the social process that identifies some women as "different" and shapes their experience according to their presumed race or colour. I also refer to "visible minority women" because most statistical studies use this term to identify social impacts. The Census Dictionary defines "visible minorities" as it is defined under the 1986 (now 1995) federal *Employment Equity Act* to mean "persons (other than Aboriginal persons) who are non-Caucasian in race or non-white in colour" (Statistics Canada 1997: 97). Persons filling out census forms are asked to identify members of their

households as falling within 10 groups (Chinese, Filipino, Black, Asian, Latin American, etc.) as well as "white" and "other." "Aboriginal persons" includes persons who have identified with at least one Aboriginal group including North American Indian, Métis, Inuit, registered Indian or treaty Indian. Both Aboriginal women and visible minority women are subject to racism and in this sense racialized.

[34] For an examination of the controversy over the income definition of poverty, see Wiegers (2001).

[35] See Chapter 4 for a further discussion of the family ethic and dominant ideologies of motherhood.

[36] The rate of child poverty in "economic families" other than two-parent families and lone-parent households headed by a female was 27.5% in 1998. Scott and Lochhead (2000: 12) similarly found a differential in the poverty rates of lone-parent households headed by a female (45.4 % poverty rate for one earner and 96.9% for no earner) and lone-parent households headed by a male (31.3% poverty rate). Only 3% of male social assistance recipients were lone parents in contrast to 25% of female recipients (Scott 1998: 18).

[37] Luker (1996) argued that teenage pregnancy is more the result than the cause of poverty and that even delayed childbirth would result in poverty for most of the young mothers affected. Another study recently suggested that the baby-sitting of younger children by daughters while the mother is employed reduces the time available for school work and can lead to an identification of young women with mothering (Zuckerman 2000).

[38] Forty-two percent of lone-parent mothers received social assistance in 1994, compared to 9% of all women living with male partners and 22% of male lone parents (Scott 1998:19).

[39] Scott and Lochhead (2000: 33-34) noted that 63% of women who exited poverty between 1993 and 1994 had experienced an increase in family income of at least $10,000.

> Moreover, the increases in family income that moved women above the poverty line were attributable to increases in personal income *and* the income of other family members. This finding underscores the importance of *dual-earner* families, and accounts for the very high rates of persistent poverty encountered by women in single-adult households (i.e., lone parents and unattached individuals) (emphasis added).

I would add that it also may account for high levels of poverty among two-parent households where one parent, typically the wife, is not employed.

[40] Reports suggest that the extreme welfare reform measures undertaken in the United States have had a major impact on the number of people receiving welfare but have not increased the income of former welfare recipients. One study indicated that the number of households in extreme poverty had increased between 1996 and 1997 (Zuckerman 2000: 816).

[41] As Abell (2001) noted, the federal government has appealed the pay equity decision of the Canadian Human Rights Tribunal with respect to Public Service Alliance of Canada workers, and mandatory pay equity has only been enacted in Ontario. Abell also noted (2001: 7) that the Conservative Government in Ontario has cut employment equity funding.

[42] See the CLC (1998). The Congress has supported a move toward work time reduction including an employee right to refuse overtime and to reduce voluntarily their paid work time through shorter work weeks or days, sabbaticals, job sharing or leaves.

[43] *Employment Standards Act*, R.S.O. 1990 c. E-14 as amended, see Abell (2001: 14).

[44] In the United States, research suggests that part-time workers and employees of small establishments receive fewer benefits than full-time workers in medium and large workplaces (Blau et al. 1998: 313-330).

> Workers in low-wage jobs are half as likely as managers and professionals to have flextime; less likely to have on-site child care [which they are not likely able to afford in any event]; more likely to lose a day's pay when they must stay home to care for a sick child; three times less likely to get company-sponsored tax breaks to help pay for child care (Holcomb 2000: 40).

Holcomb noted (2000: 42) that "short-notice overtime, rotating shifts, and strict attendance policies" are becoming if anything more common. Note that the wages in female-dominated workplaces may already be discounted to reflect high turnover rates as a result of child-care responsibilities.

[45] According to CPAG (1986: 3), every child has a right to equality of life chances and "should, as a right of birth, grow up in conditions conducive to his or her optimal development. Children have a right to become productive, fulfilled, and responsible citizens." "Optimal development" requires that the knowledge, skill, and talent of all children be nurtured and that their faculties of reason, love, and moral capacity (eg. Compassion, generosity, the ability to give and receive pleasure) be allowed to develop."

[46] See, for example, the National Center for Children in Poverty, Joseph L. Maibiman, School of Public Health of Columbia University <http://cpmcnet.columbia.edu/dept/nccp/main4.html> accessed January 14, 2002.

[47] According to an Ekos survey in 1997, economically insecure individuals include those who are unemployed, concerned about their current or future financial situation or employment.

[48] According to Bruce Porter (telephone interview February 28, 2001) of the Centre for Equality Rights in Accommodation, the focus on child poverty "backfired" and "ended up taking poverty off the agenda, rather than putting it on" by shifting the focus from poverty to parenting skills.

[49] In the Ontario *Mothers' Allowances Act* of 1920, undeserving mothers included those who were unmarried, the wives of prisoners or those who were otherwise deemed by a committee to be unfit or unsuitable for the care of children.

[50] "What we're doing, we're making sure that those dollars don't go to beer, don't go to something else, but in fact, if there are requirements for the health of the mother, they'll get it from us.... But it won't be a blanket cheque that can be spent on anything. It will be spent to the benefit of the child" (Philp and Mackie 1999).

[51] "In answering the question earlier today, I did not intend to suggest that all who were receiving the allowance were misusing the money.... If anyone has drawn that inference, I apologize" (Philp and Mackie 1999: A-8).

[52] Interview with Peter Gilmor of the Anti-Poverty Ministry, Regina, August 29, 2001.

[53] For example, the first conference on child poverty in Ontario, entitled, Child Poverty A Moral Shame received very little media coverage as a result of the Ethiopian famine (Interview with Christa Freiler, October 16, 1998).

[54] Gordon (1995: 76-77) noted that adults may physiologically respond in a protective way to the physical image of a child. However, emotional appeals based on distressing imagery can backfire insofar as viewers are not able to deal with it psychically and shut down or "numb out."

[55] Conservative critics of welfare dependency argue that it produces a child-like dependency or pathology. According to one welfare official, "when you're treated like a child you start to act like one." However, most recipients exit welfare for periods of time, if not permanently. Evidence suggests that the longer one is in receipt of welfare, the more difficult it is to leave, but this may also be the result of skills deficits or employer attitudes toward welfare recipients rather than the psychological impact of "state dependence" per se. Many welfare recipients may resent being treated like children but a child-like demeanor may also be the most rational response to a bureaucratic system that allows recipients no voice. Even if welfare systems do shape recipients' behaviour and understanding of themselves in various ways and to varying degrees, the better solution is not necessarily an end to the satisfaction of needs but changes in welfare administration.

[56] The Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health (FPTAC 1999: 79) noted that children of depressed parents were four times as likely to be living in low-income households than in high-income households based on the 1994-95 National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLCY).

[57] Treating men and women as identical in relation to parenting or acknowledging their differences as groups raises the sameness/difference dilemma that has been confronted in many other aspects of social policy affecting women. Minow (1990: 20) defined the dilemma of difference. "The problems of inequality can be exacerbated both by treating members of minority groups the same as members of the majority and by treating the two groups differently." To treat men and women as the same in relation to parenting obscures

the gendered reality of unequal contributions, expectations and costs. To treat them as different and to acknowledge the differences runs the risk of reinforcing those differences by encouraging an identification of women with them and to further entrench the traditional sexual division of labour. The long-term solution proposed by Minow is to change the background norms against which difference is assigned by, for example, changing norms in the workplace and providing child-care supports. In the short term, however, the dilemma of difference poses a strategic problem.

[58] Social welfare policies reinforce a traditional familial model both by low welfare benefits and by basing entitlement on family income.

[59] According to research by Lipman et al. (1998) stronger predictors included hostile parenting (which has a worse impact in lone- as opposed to two-parent families), maternal depression, low household income (in both lone- and two-parent families) and low maternal education. Low household income was most consistently and significantly associated with child difficulties. Another study found that lone-parent status constituted a risk only for children aged 4 to 11 (Landy and Tam 1998). Note that it is easier to find statistical significance where large sample sizes are used as with the NLCY data. In addition, since single cross sections of data were used in these studies, more data is needed to sort out causal relationships such as whether the poor outcomes were a result of marital discord and abuse or violence prior to separation. While the study by Lipman et al. (1998) apparently controlled for the impact of social supports, several psychological studies have concluded that the size of one's social network is more important than family structure in terms of both maternal behaviour and child outcomes. See Burchinale et al.(1996) where family structure was not consistently related to either when social support was taken into account. Research that carefully evaluates and critically scrutinizes the different measures of child well-being, widely used in empirical studies of child development, would be very useful.

[60] There is significant evidence that the differential was not being transferred to the payee, because judges usually grossed up an award at the recipient's support tax rate rather than the payer's tax rate or some rate in between the two. See *Thibaudeau* v. *Thibaudeau*, [1995] 2 S.C.R. 627 per Claire L'Heureux-Dubé J. Feltham and Macnaughton (1999) argued that usually judges systematically underestimated the recipient's support tax rate resulting in even less after-tax money for recipients than in a no inclusion-no deduction system.

[61] The Family Law Committee (FLC 1991: 6) estimated that the direct time costs of child rearing may amount to 20 to 27 additional hours per week.

[62] Some legal analysts would argue that these costs are impossible to quantify fairly in a fixed regime because the impact can vary according to the mother's individual situation. (Interview with Julien Payne, November 29, 1999.) Zweibel (1993: 396) suggested the non-monetary costs of child rearing could have been taken into account within the guideline formula in several ways by

> computing a monetary value for the work and treating it as income to the non-custodial parent; not imputing income to the parent who forgoes income-generating work to care for children; not reducing child support as the

> custodial parent's income rises; and increasing child support when the non-custodial parent fails to comply with regular visitation schedules

or by adopting a model that equalized standards of living.

[63] In fact, an award based on an assumption of equal incomes can produce higher dollar amounts than one based on the pre-existing income shares model which does take both of the actual incomes into account (FLC 1995a: 13). For example, where a non-custodial parent has an income of $50,000 and a custodial parent of $30,000, the income shares model would generate a lower award than if a revised fixed percentage were used (FLC 1995a: 12-14). This occurs primarily because the higher income ($100,000 relative to $80,000) will generate a higher level of expenditures on children. Finnie (1997) also noted that where the custodial parent's income is higher than that of the non-custodial parent (a case perceived to be unfair to payers), taking both parents' incomes into account would not generate substantially different awards.

[64] The poverty of such children will likely be exacerbated by the loss of economies of scale.

[65] Kulig (1997) noted that money for special expenses (day care or ballet lessons) was to be treated as income and deducted from benefits in Ontario. Note that recipients may jeopardize their eligibility for assistance if they agree to an order in an amount less than the table amount under the Guidelines.

[66] Interview with Julien Payne May 10, 2000.

[67] Payers may also privately and voluntarily agree to pay more under the Guidelines to keep the tax benefit.

[68] (1992) 99 D.L.R. (4th) 456 (S.C.C.).

[69] See for example. eg. *Gordon* v. *Goertz*, (1996), 19 *Reports on Family Law* (4th) 177 (S.C.C.).

[70] I provide a more extensive analysis of the National Child Benefit in Wiegers 2001.

[71] Canada (1997), specifically the online page entitled "How the National Child Benefit Will Work."

[72] Note that the amount of the basic benefit received by residents of Alberta varies by age of the child(ren).

[73] In 1998, New Brunswick and Newfoundland and Labrador passed on the full amount of the Supplement to recipients of social assistance. New Brunswick did so again in 1999-2000 and New Brunswick, Newfoundland and Labrador and Manitoba did not recover the approximately $200 increase in the Supplement in 2000-01 (Canada 2000c:15). In February 1999, Alberta also used a portion of its reinvestment funds to increase shelter benefits for families on welfare.

[74] Interview with Sherrie Tingley, Centre for Equality Rights in Accommodation, February 20, 2001.

[75] Canada (1997), specifically the online page entitled "Objectives and Principles of the National Child Benefit."

[76] According to Jane Ursel (1992), governments have used ostensibly "family" policies to subsidize wages and promote particular labour policies in the past. Ursel claimed that the implementation of Family Allowances in 1954 was intended to dampen wage demands, given increased living costs, and prevent inflation. Of course, in a capitalist economy, organized around the private ownership of property and the sale of labour, need for state support will always be generated by deficiencies in the labour market. Thus, every welfare and family program will redress failures or inadequacies in the market economy and, to this extent, constitute a way of subsidizing production. What is interesting, however, if Ursel is correct, is the tendency to present such policies as, or in terms of, family policies. Even though the benefit does address, to some extent, the problem of low wages by supplementing them, its presentation as a child or family benefit and its rationale may deflect attention away from the extent to which the current labour market and an unequal distribution of wealth generate low wages, unemployment and poor working conditions.

[77] Interview with Mike Farrell (National Anti-Poverty Organization) October 17, 1998. See also CSPC and OSSN (2001).

[78] For example, the Saskatchewan Employment Supplement includes maintenance income as qualifying income to provide an incentive for recipients of social assistance, lawyers and judges to seek and order maintenance.

[79] Interview with Marian Bedard, December 8, 1999.

[80] Examples of possible programs include prenatal care and screening of at-risk pregnant women, post-natal screening for risk factors, immunization, kindergarten, access to information, child-care options, comprehensive parenting programs and supports, targeted services for children and families experiencing significant conditions of risk, specialist services for children and families with high needs, follow-up and monitoring of children and families (Saskatchewan 1999a: 11-12).

[81] Income definitions of poverty, which are based on statistical groupings, may also have this impact. Political mobilization has more often occurred around work or around the shared experience of welfare recipients.

[82] Interview with Sherrie Tingley, February 20, 2001.

[83] Even in Sweden, women continue to perform most of the domestic labour both in the home and in the labour force as low-wage public employees. Women also experience a gender gap in wages (Hort 1997).

[84] See the work undertaken by the Canadian Feminist Alliance for International Action <http://www.fafia.org>.

Projects Published Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals
Where Have All the Women Gone? Changing Shifts in Policy Discourses *

Analysis of Discourses on Gender-Based Academic Success and Failure: What Are the Socio-Political Issues for Women?
Pierrette Bouchard

A Motherhood Issue: Discourses on Mothering Under Duress
Lorraine Greaves

Gender Equality Promotion Strategies for Regional Planning, in the Context of Health Reform
Bilkis Vissandjée

The Framing of Poverty as "Child Poverty" and Its Implications for Women
Wanda Wiegers

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes

Wanda Wiegers

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes

Wanda Wiegers

Les recherches relatives à la présente étude et la publication de celle-ci ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Le présent document exprime les opinions de l'auteure et ne représente pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Juin 2002

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Wiegers, Wanda

Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: The framing of poverty as "child poverty" and its implications for women
Publ. aussi sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-66620-8 No de cat. SW21-94/2002

1. Enfants pauvres – Politique gouvernementale – Canada.
2. Femmes pauvres – Politique gouvernementale – Canada.
3. Politique familiale – Canada.
4. Discrimination à l'égard des femmes – Canada.

I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre.
III. Titre : The framing of poverty as "child poverty" and its implications for women.

HV745.A6W53 2002 362.70869420971 C2002-980189-7F

Gestion du projet : Vesna Radulovic, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Lexi-tech
Coordination de la traduction : Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Le présent rapport étudie les sources et les incidences d'une concentration sur « la pauvreté chez les enfants » dans le discours politique d'État au Canada durant les deux dernières décennies. L'auteure retrace et documente l'émergence de l'accent mis sur la pauvreté chez les enfants et identifie plusieurs facteurs et événements contributifs. Ce rapport examine les interrelations entre la pauvreté des femmes et celle des enfants et explore les répercussions d'un objectif gouvernemental sur la pauvreté chez les enfants en ce qui concerne la réduction de l'inégalité et de la pauvreté chez les femmes. Les principales normes et hypothèses sous-jacentes à la centralisation de la pauvreté sur celle des enfants sont identifiées et reliées aux réponses politiques données jusqu'à présent sur ce sujet. Les politiques qui ont fait l'objet d'une étude comprennent les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires, la Prestation nationale pour enfants et l'Initiative de développement des jeunes enfants du Plan d'action national pour les enfants. Enfin, le rapport se penche brièvement sur un éventail de stratégies discursives de rechange du point de vue de leurs conséquences possibles sur la pauvreté et sur l'inégalité des femmes.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES iii

PRÉFACE iv

REMERCIEMENTS v

SOMMAIRE vi

1. INTRODUCTION 1

2. L'ÉMERGENCE DE LA CENTRALISATION DE LA PAUVRETÉ SUR CELLE DES ENFANTS 7
   - Reformulation du discours et des politiques : Évolution du marché du travail, des types de familles et de l'État providence 7
   - Droits des enfants et examen minutieux à l'échelle internationale 12
   - Recherche inductive et justification de la concentration sur la pauvreté chez les enfants 14
   - Incidences des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt 20
   - Débats du Parlement et du Sénat, comités et groupes de travail 24
   - Résumé 30

3. LE LIEN ENTRE LES FEMMES ET LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS 32
   - Les femmes en tant que mères 34
   - Les mères en tant que travailleuses marginalisées et à faible revenu 40
   - Les femmes ne sont pas toutes des mères 46
   - Résumé 48

4. LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS : HYPOTHÈSES ET NORMES SOUS-JACENTES 50
   - Renforcement de l'approche individualiste à l'égard de la pauvreté 50
   - Les illusions concernant l'égalité des sexes 59
   - Résumé 65

5. INCIDENCES SUR LES FEMMES DES MESURES ANTI-PAUVRETÉ PARTICULIÈRES AXÉES SUR LES ENFANTS 67
   - Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants 68
   - La Prestation nationale pour enfants 80
   - L'Entente sur le développement de la petite enfance dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants 93
   - Résumé 99

6. CHANGEMENT DU DISCOURS SUR LA PAUVRETÉ : STRATÉGIES 101
   - De la pitié au respect et à la justice sociale 101

Remise en question des principaux discours 103
Un plan d'action pour les femmes et (ou) un plan d'action pour les enfants?.....104
Un plan d'action pour les femmes inclusif.....108
Stratégies discursives particulières de lutte contre la pauvreté.....109
Résumé 113

7. CONCLUSION.....114

BIBLIOGRAPHIE.....118

NOTES DE FIN.....138

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ANFD	Association nationale de la femme et du droit
CCDS	Conseil canadien de développement social
CCFPTSP	Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population
CEASO	Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario
CEC	Conseil économique du Canada
CNBES	Conseil national du bien-être social
CSPC	Community Social Planning Council of Toronto
CTC	Congrès du Travail du Canada
DJE	Développement des jeunes enfants
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ELNEH	Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes
FLC	Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee
GDEP	Groupe de défense des enfants pauvres
MFR	Mesure de faible revenu
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
ONG	Organisation non gouvernementale
OSSN	Ontario Social Safety Network
PANE	Plan d'action national pour les enfants
PFCE	Prestation fiscale canadienne pour enfants
PFE	Prestation fiscale pour enfants
PNB	Produit intérieur brut
PNE	Prestation nationale pour enfants
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
SCIC	Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
SFR	Seuil de faible revenu
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser le débat sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, stratégistes et analystes de politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Ce document de recherche stratégique a été proposé et élaboré dans le cadre d'un appel de propositions lancé en septembre 1999 sur le thème « Où sont les femmes? Changement des discours touchant les politiques. » Ce rapport définit les facteurs et les événements à l'origine d'une nouvelle orientation du discours public sur la pauvreté des enfants au Canada au cours des vingt dernières années. Il examine les liens entre la pauvreté des femmes et des enfants, ainsi que les répercussions de l'accent mis par le gouvernement sur la pauvreté des enfants en fonction de la réduction de l'inégalité et de la pauvreté des femmes. En tant qu'approche dominante par rapport à la pauvreté, l'accent mis sur la pauvreté des enfants laisse entendre que la pauvreté des adultes n'est pas une préoccupation sociale, ce qui peut mener à une augmentation du blâme mis sur les mères pour la pauvreté des enfants en l'absence d'un soutien adéquat pour l'acquisition de compétences parentales.

D'autres projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème abordent des questions comme les discours justifiant la réussite et l'échec scolaires des filles et des garçons, les discours politiques dans le contexte de la violence faite aux femmes, l'utilisation de drogues illicites et la maladie mentale et les stratégies de promotion de l'égalité des sexes pour la planification régionale dans le contexte de la réforme de la santé.

Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier Dianne MacDonald et Jennie Abell de leur précieuse collaboration et de leurs conseils judicieux ainsi que les relecteurs anonymes de l'ébauche du présent rapport. Nous désirons également remercier Jennifer Calderbank, Christine Johnston, Norma Buydens et Zena Charowski de leur apport inestimable à la réalisation du projet.

SOMMAIRE

Au cours des deux dernières décennies, la « pauvreté chez les enfants » est apparue comme le centre d'intérêt prédominant du discours sur la pauvreté aux échelons fédéral et intergouvernemental. Cette tendance à mettre l'accent sur la pauvreté des enfants remonte au milieu des années 1970, mais il a pris son essor lorsque la Chambre des communes a adopté à l'unanimité, en 1989, une résolution multipartite visant à éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens avant l'an 2000. Au cours des années 1990, des comités du Sénat et de la Chambre des communes se sont penchés sur la pauvreté, c'est-à-dire sur celle chez les enfants; ils ont mené des audiences puis ont fait des recommandations. Depuis le milieu des années 1990, des initiatives importantes en matière de politiques fédérales et intergouvernementales ont été mises de l'avant pour s'attaquer à la pauvreté chez les enfants, notamment les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, la Prestation nationale pour enfants (PNE) ainsi que le plan, plus vaste, d'action national pour les enfants (PANE).

La concentration de l'État sur la pauvreté chez les enfants est, dans une grande mesure, une manifestation de la restructuration, du point de vue du discours et de l'orientation des politiques. Les gouvernements qui se sont succédés au cours des deux dernières décennies au palier fédéral ont adopté une politique mettant l'accent sur la stimulation de la croissance économique, comme le démontrent le produit national brut (PNB) et la concurrence internationale; ils ont réduit les dépenses gouvernementales, se sont concentrés davantage sur les prestations et s'en sont remis surtout aux mesures d'incitation au « travail » et à la responsabilisation individuelle. La tendance à ramener la pauvreté à celle chez les enfants est cohérente avec cette orientation politique dans la mesure où elle simplifie la notion de pauvreté à un problème social et réduit de ce fait les attentes face à l'État. La concentration sur les enfants constitue également une tentative en vue d'apaiser les inquiétudes relatives aux conséquences des changements reliés à la restructuration économique sur la famille nucléaire traditionnelle. Face à une plus grande insécurité économique, les mères de jeunes enfants ont augmenté de façon remarquable leur présence sur le marché du travail. L'augmentation du nombre de ménages où les deux conjoints touchent un revenu et de familles monoparentales a soulevé des inquiétudes concernant le bien-être des enfants en raison de l'insuffisance de soutien social approprié à l'éducation des enfants et d'une croyance encore très répandue selon laquelle la famille nucléaire traditionnelle et la mère qui demeure à la maison constituent le meilleur environnement pour élever des enfants.

Quelques autres événements survenus au cours des deux dernières décennies ont encouragé ou renforcé une politique d'insistance sur la pauvreté chez les enfants. L'attention portée sur les droits des enfants s'est accrue. Une recherche inductive a fait ressortir davantage l'incidence et les conséquences de la pauvreté chez les enfants et s'est arrêtée sur les répercussions de la pauvreté sur ces enfants ayant atteint l'âge adulte. Le mouvement féministe a permis de dissocier les enfants de la maternité considérée comme la destinée biologique des femmes. L'activisme relatif aux droits des pères a désexualisé le discours sur le rôle parental qui a rendu moins visible le rôle *de facto* des femmes dispensatrices de soins. Les groupements d'entreprises et groupes de réflexion ont maintenu l'accent sur la croissance économique et la réforme de l'aide sociale, en recommandant le travail rémunéré

et en déconseillant les familles monoparentales. Fait tout aussi significatif, plusieurs groupes de lutte contre la pauvreté ont délibérément adopté une stratégie militante axée sur l'enfant et une campagne média efficace comme moyen de garder, sous une forme ou une autre, la pauvreté dans le programme d'élaboration des politiques.

Puisque la plupart des enfants vivent avec leur mère ou dans une famille biparentale ou monoparentale, une politique qui met l'accent sur la pauvreté chez les enfants pourrait faire progresser l'égalité entre les sexes ou réduire la pauvreté des femmes. Une approche axée sur les enfants en matière de pauvreté exclut toutefois les femmes qui n'ont pas ou n'auront jamais d'enfant; elle ne s'attaque pas aux autres formes de prestation de soins dont les femmes sont trop souvent et toujours plus responsables (par exemple, les soins aux personnes âgées, handicapées ou malades). Qui plus est, même s'il est question des femmes qui sont ou deviendront mères, les conséquences de la concentration sur la pauvreté chez les enfants dépendent grandement de la façon dont les besoins des enfants sont interprétés et satisfaits et de quelle manière les causes de cette pauvreté sont identifiées et traitées.

Les principales solutions politiques fédérales et intergouvernementales proposées à ce jour n'ont pas réduit de façon marquée les conséquences ou l'intensité de la pauvreté chez les enfants ni abordé de manière significative les coûts de l'éducation des enfants ou les causes systémiques de la pauvreté chez les femmes. Un examen des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et de la Prestation nationale pour enfants donne à penser, qu'en règle générale, les bénéficiaires de ces programmes sont généralement les personnes qui peuvent avoir accès à un revenu d'emploi ou à une pension alimentaire d'un soutien de famille (généralement un homme). Les Lignes directrices définissent le « coût des enfants » en fonction des dépenses monétaires réelles faites pour les enfants et excluent les coûts cachés liés à l'éducation qu'assument de façon disproportionnée les femmes. Les femmes à faible revenu sont aussi les moins bien protégées par la législation en raison de l'incapacité des hommes à faible revenu à verser une pension alimentaire, de l'impossibilité à assumer des frais juridiques pour réclamer une pension alimentaire et des mesures de récupération de l'aide sociale lorsqu'une pension alimentaire est versée pour les enfants. Les mères qui touchent des prestations d'aide sociale, même celles ayant un emploi à temps plein ou à temps partiel, ne tirent aucun avantage monétaire direct du Supplément de la PNE en raison des mesures de récupération des prestations d'aide sociale dans la plupart des provinces. Ensemble, de nombreuses caractéristiques structurelles et discursives de la PNE renforcent également l'exclusion et le stigmate associés aux bénéficiaires d'aide sociale, pour les mères comme pour leurs enfants. Parmi ces caractéristiques, soulignons l'accent mis sur les incitations au travail, la visibilité et l'effet des mesures de récupération, ainsi que la notion selon laquelle il faut « sortir les enfants de l'aide sociale ».

Bien qu'il soit trop tôt pour prédire les résultats de l'Initiative de développement des jeunes enfants (DJE) du Plan d'action national pour les enfants (PANE), les femmes à faible revenu font face à divers risques qui peuvent se concrétiser en raison de l'insuffisance du financement, du ciblage des programmes, du manque de participation au processus de conception et d'évaluation des programmes, et de l'insistance sur les compétences parentales par opposition aux soins de développement. Ces risques comprennent la création de stéréotypes et le renforcement de la stigmatisation, la participation involontaire, l'atteinte à la vie privée et l'alourdissement du fardeau et de la réglementation.

Les politiques mentionnées précédemment sont la manifestation d'un grand nombre de normes et d'hypothèses sous-jacentes identifiées en corrélation avec la restructuration du discours. Elles témoignent de l'influence de la dépendance, principalement de la situation du marché, sur la famille et le secteur bénévole. Les réformes mettent l'accent sur le comportement individuel en ce qui concerne le soutien personnel ou le processus du marché du travail. L'élaboration des politiques et le discours ne tiennent pas compte, ou ne traitent pas suffisamment, des répercussions de la dépendance de fait des enfants envers les femmes et des répercussions des marchés du travail qui offrent de faibles salaires sur la pauvreté ou le bien-être des enfants. Dans l'ensemble, ce sont les femmes et les enfants qui font partie du groupe le plus éloigné du pouvoir et qui sont les plus susceptibles d'avoir besoin d'assistance qui profitent le moins des réformes. Les mères et les enfants qui touchent des prestations d'aide sociale bénéficient généralement le moins de la PJE et des Lignes directrices, et font face aux plus grands risques inhérents à l'Initiative de DJE. Parmi les personnes qui bénéficient moins d'un ou de plusieurs de ces programmes, on risque fort de trouver aussi un taux disproportionné (par rapport à leur représentation dans la population en général) de mères seules, handicapées, nouvellement arrivées au pays ou autochtones, plus particulièrement des mères autochtones en milieu urbain et de mères appartenant à une minorité visible, ainsi que leurs enfants.

La concentration de la pauvreté sur celle chez les enfants peut mener à ces résultats en limitant sa compréhension par le public et en mettant en oeuvre des solutions appropriées. La concentration de l'État sur la pauvreté chez les enfants laisse entendre que celle des adultes n'est pas une préoccupation sociale, mais plutôt une situation pour laquelle la responsabilité première appartient à l'individu. La concentration de l'État sur la pauvreté chez les enfants rend naturelle la dépendance envers l'État en la reliant à l'enfance et à la différence d'âge. Les adultes prestataires d'aide sociale sont ainsi perçus comme des gens déviants ou anormaux, même si les conditions sociales existantes entraînent la dépendance systématique des adultes. Les femmes sont tout particulièrement dépendantes en raison de la responsabilité que leur confie la société de dispenser des soins, du manque de garderies à des prix abordables, accessibles et de qualité, et des conditions discriminatoires ou d'exclusion sur le marché du travail. La concentration sur la pauvreté chez les enfants rend non seulement moins visibles les causes structurelles mixtes de la pauvreté, mais greffe également la concentration sur la victime impuissante, passive et vulnérable. Cette situation encourage des réponses charitables inspirées par la pitié et par le désir de secourir, mais sert aussi à soustraire l'avantage d'un examen minutieux et favorise au bout du compte des réactions de blâme simplistes.

Contrairement aux souhaits des militants anti-pauvreté, la concentration sur la pauvreté chez les enfants n'évite pas les débats sur le caractère méritoire. Elle soulève plutôt des questions au sujet des parents qui sont incapables ou qui ne veulent pas pourvoir aux besoins de leurs enfants. Ces questions ou hypothèses sont laissées sans réponse ni attention. La concentration sur la pauvreté chez les enfants est particulièrement inefficace au moment d'éliminer des stéréotypes associant les femmes pauvres aux « mauvaises mères » qui ne peuvent pas gérer leurs ressources de manière responsable pour le bénéfice de leurs enfants. Les mères seules, lesbiennes, « racialisées » et de la classe ouvrière sont plus susceptibles d'être perçues comme des mauvaises mères en raison du racisme, des inégalités sociales et de l'écart avec l'idéal de

famille nucléaire hétérosexuelle. En règle générale, la concentration sur la pauvreté chez les enfants rend les femmes ou leurs souffrances impertinentes ou encore intègre implicitement les femmes au problème.

Les regroupements de femmes devraient adopter une vision stratégique pour que l'État modifie son discours afin d'insister sur le respect et la justice sociale plutôt que sur la pitié et le blâme. Une telle vision stratégique devrait favoriser la formation d'un front uni de lutte contre la pauvreté en partie par la reconnaissance des divers degrés de pauvreté qui frappent des groupes spécifiques de femmes et d'enfants. Les recommandations générales suivantes ont été faites dans une tentative préliminaire en vue d'identifier cette vision et d'appuyer les efforts existants qui lui sont compatibles dans le cadre des mouvements de femmes activistes de lutte contre le racisme et la pauvreté.

1. Les regroupements de femmes doivent travailler à éliminer la concentration dominante, voire exclusive, des gouvernements sur la pauvreté chez les enfants et à présenter le soulagement de la pauvreté comme un droit universel.

2. Les regroupements de femmes doivent reconnaître que la pauvreté chez les enfants constitue un élément important de la pauvreté et que les enfants ont indépendamment droit aux prestations sociales.

3. Les liens entre la pauvreté chez les enfants et les contraintes et inégalités structurelles mixtes touchant les parents, plus particulièrement les répercussions sur le travail domestique des femmes, doivent être reconnus explicitement dans les discussions sur la pauvreté chez les enfants.

4. Les regroupements de femmes doivent concentrer davantage leur attention sur les besoins des groupes de femmes et d'enfants qui ont le moins bénéficié jusqu'à présent des politiques gouvernementales ou qui ont été le plus durement touchés par ces dernières. Ils doivent aussi faire obstacle à l'exclusion et au ciblage des femmes prestataires d'aide sociale.

5. Les regroupements de femmes doivent chercher à obtenir l'avis des mères à faible revenu dans l'élaboration d'un discours politique sur la pauvreté, plus particulièrement celui des femmes handicapées, autochtones, immigrantes ou membres d'une minorité visible, ainsi que les femmes prestataires d'aide sociale en général.

6. Les regroupements de femmes doivent intervenir dans le Plan d'action national pour les enfants comme partie prenante à la solution de la pauvreté dans un effort pour s'assurer que la relation entre le bien-être des enfants et l'égalité des femmes est reconnue. Il faut s'assurer également que l'accent est mis sur les soins de développement pour tous les enfants dans le cadre de l'Initiative de DJE et que les mères à faible revenu apportent une contribution significative à l'élaboration et à l'évaluation des programmes de développement des jeunes enfants.

7. Les regroupements de femmes devraient encourager l'élargissement des avantages importants rattachés au Supplément de la PNE de manière à inclure les ménages recevant des prestations d'aide sociale.

8. Les regroupements de femmes doivent porter une attention accrue aux conditions qui prévalent sur le marché du travail où les salaires sont peu élevés dans le but de lever le voile sur les contradictions vécues principalement par les femmes et de déplacer l'opposition perçue entre les « travailleurs » et les « bénéficiaires d'aide sociale ».

9. Les regroupements de femmes doivent continuer à établir des liens entre l'expérience des femmes à l'échelle nationale et internationale et à dénoncer le manquement du Canada à ses obligations internationales envers les droits de la personne conformément aux traités et aux conventions.

Les principales recommandations ci-après s'adressent aux gouvernements et aux représentants de l'État.

10. Le discours de l'État doit reconnaître les incidences des obligations internationales en matière de droits de la personne, plus particulièrement l'importance des droits sociaux et économiques en relation avec la pauvreté.

11. Le discours de l'État doit admettre la réalité et les préjudices de la pauvreté chez les adultes et s'attaquer aux causes structurelles mixtes de celle-ci.

12. La pauvreté chez les enfants doit être reconnue comme un élément important de la pauvreté et doit être traitée dans ce contexte en tenant compte des causes structurelles mixtes.

13. Les décideurs doivent s'engager à changer la perception négative face aux mères recevant de l'aide sociale et chercher à réduire la stigmatisation et la marginalisation.

14. Les besoins des femmes et des enfants qui reçoivent de l'aide sociale et le stigmate qui les marque doivent être traités en partie en élargissant le Supplément de PNE afin de procurer à ces ménages des avantages monétaires importants.

15. Le Plan d'action national pour les enfants devrait promouvoir la prestation de soins de développement abordables, accessibles à tous et fiables.

16. Les mères dont les enfants sont touchés doivent pouvoir apporter une contribution importante à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des programmes qui s'inscrivent dans le Plan d'action national pour les enfants.

17. Les femmes à faible revenu doivent pouvoir jouer un rôle accru dans l'élaboration d'un discours politique sur la pauvreté, et leurs besoins doivent être identifiés en relation avec les institutions d'enseignement existantes, les familles, les lieux de travail et les politiques de réforme de l'aide sociale.

18. Les politiques doivent attacher plus d'importance aux implications de la « dépendance du marché », aux conditions engendrées par le travail à salaire peu élevé et aux moyens par lesquels le soutien de l'État peut atténuer les incidences négatives, tant sur les parents que sur les enfants.

1. INTRODUCTION

La plupart des analystes des politiques s'entendent sur le fait que, durant les années 1980 et 1990, les représentants officiels des médias et des gouvernements et les décideurs ont de plus en plus envisagé la pauvreté sous l'angle de la « pauvreté chez les enfants ». Ce n'est qu'au début des années 1970 qu'on a commencé à mettre l'accent sur la pauvreté vécue par les enfants. Ce phénomène a pris de l'ampleur lorsque la Chambre des communes a adopté à l'unanimité la résolution multipartite « de s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000 » (Chambre des communes, 1989 : 6173). Pendant les années 1990, la pauvreté chez les enfants est devenue l'élément dominant du discours de l'État sur la pauvreté. Au début des années 1990, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ont tenu des audiences et ont produit des rapports sur la pauvreté chez les enfants. Confrontés à la hausse des taux de pauvreté durant les années 1990, les premiers ministres des provinces ont fait de la pauvreté chez les enfants « l'un des plus importants enjeux en matière de politiques sociales au Canada ».[1] À la fin de la décennie, les gouvernements avaient mis de l'avant d'importantes initiatives en matière de politiques sociales, notamment les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, la Prestation nationale pour enfants (PNE) et le Plan d'action national pour les enfants (PANE); leurs objectifs visaient la réduction de la pauvreté chez les enfants ou l'atténuation de ses répercussions.

La pauvreté chez les enfants constitue un moyen particulier de traiter et de présenter l'inégalité sociale comme un problème social. Dans le discours sur la pauvreté, les « pauvres » sont habituellement séparés des « non-pauvres », les premiers formant alors un groupe distinct qu'il convient d'étudier et d'expliquer (Saraga 1998). Comme la pauvreté se définit au Canada en termes de statistiques, le taux de pauvreté chez les enfants représente le pourcentage d'enfants qui, bon an mal an, vivent dans des foyers dont le revenu se situe sous le seuil de faible revenu (SFR) fixé par Statistique Canada. Si l'on utilise le SFR avant impôts comme outil d'évaluation, au Canada, 19 % des enfants vivaient dans la pauvreté en 1998 (Statistique Canada 2000a). Si l'on applique la mesure de faible revenu (MFR) ou la moitié du revenu moyen, le taux de pauvreté chez les enfants au Canada est plus faible, comparativement aux autres pays industrialisés, mais il reste quand même élevé. Selon une étude réalisée récemment par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (2000), le Canada se classait 17e parmi 23 pays industrialisés au chapitre du pourcentage d'enfants vivant dans des familles dont le revenu était inférieur au revenu moyen national. Au Canada, le taux de pauvreté chez les enfants s'élevait à 15,5 %, comparativement à 2,6 % en Suède.

Le présent rapport repose sur une hypothèse à double volet. D'une part, aucun être humain ne devrait être pauvre, et d'autre part, la pauvreté est une condition sociale que les gouvernements doivent éradiquer. En fait, la responsabilité de l'État, en ce qui concerne la protection de ses citoyens contre la pauvreté et la discrimination, est enchâssée dans plusieurs accords internationaux auxquels le Canada a adhéré. Mentionnons le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et la *Convention relative aux droits de l'enfant*

(Jackman et Porter, 1999). Le droit à l'aide sociale fondée sur les besoins était également intégré dans le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) avant que celui-ci ne soit remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) (Day et Brodsky, 1998). Une alimentation, un habillement et un logement adéquats tout comme la possibilité de participer à l'échelle sociale et économique sont des questions de justice sociale et économique (p. ex., Young 1990; Reiman 1990). Les désavantages structuraux et les formes d'oppression qui conduisent systématiquement à la pauvreté et à une forte inégalité des chances devraient être identifiés et éliminés.

Le présent rapport ne vise pas à démontrer pourquoi l'éradication de la pauvreté est une question de justice sociale et économique. Il essaie plutôt de remonter à l'origine de la concentration sur la pauvreté chez les enfants dans le discours de l'État sur la pauvreté, au cours des deux dernières décennies et d'identifier les causes et les incidences potentielles de ce virage pour l'ensemble des femmes.

À cette fin, nous avons soulevé les questions suivantes.

- Pourquoi le discours de l'État sur la pauvreté a-t-il amorcé un virage au milieu des années 1970 et quand a-t-il commencé à se manifester? Quels facteurs ont contribué à accentuer la concentration sur la pauvreté chez les enfants au cours de la dernière décennie?

- Quelles ont été les incidences de ce virage dans le discours politique sur les femmes à faible revenu et les divers groupes de femmes aux prises avec la pauvreté, surtout en ce qui concerne les politiques destinées à soulager la pauvreté chez les enfants (p. ex., les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, la Prestation nationale pour enfants et l'Initiative pour le développement des jeunes enfants (DJE) du Programme d'action national pour les enfants)?

- Que peuvent faire les regroupements de femmes pour contrer ce virage et faire progresser l'égalité des femmes ou réduire leur pauvreté?

Il importe de se rappeler que, dans le discours sur la pauvreté, celle des enfants parle à l'imaginaire; et il faut reconnaître les incidences éventuelles à long terme de ce fait. Dans une certaine mesure, la solution à un problème dépend de la définition qui en est donnée, quoique le lien entre le cadre discursif et les politiques qui sont élaborées influe sur de nombreux autres discours. Un cadre discursif peut à tout le moins revêtir une certaine importance en définissant ce qui est perçu comme un « problème social » et en produisant de nouvelles normes culturelles et de nouvelles visions communes de ces problèmes. La façon de définir ou de représenter les problèmes concernant l'acquisition ou le renforcement des attitudes sociales ou des idéologies est importante.

L'un des principaux arguments du présent rapport réside dans le fait qu'il devient plus difficile de contester les barrières structurales et d'éradiquer la pauvreté lorsque les gouvernements transfèrent la pauvreté en général sur la pauvreté chez les enfants. Cette manière particulière de traiter la pauvreté peut renforcer un certain nombre d'idéologies prépondérantes sur le travail, la famille et les notions voulant que la pauvreté soit le fruit

du comportement des individus ou des familles. Par idéologie, il faut entendre les normes tacites, les hypothèses et les croyances qui influent sur la perception, l'expérience et les pratiques, et sur la formation de valeurs, d'opinions et de l'identité.

> Quelles soient ou non consciemment reconnues, les idéologies ont une incidence sur les explications des événements que nous sommes susceptibles d'accepter ou de rejeter, sur les aspects des relations sociales que nous considérons habituellement naturels, normaux ou essentiels, et sur les autres visions du monde que nous sommes prêts à juger raisonnables ou réalistes (Philipps and, Young 1995 : 247-248).

Comme le soulignait Terry Eagleton (1991), pour avoir une telle incidence, les idéologies doivent présenter une certaine logique de l'expérience des gens et répondre suffisamment à leurs désirs, à leurs espoirs et à leurs besoins. Les idéologies peuvent également véhiculer des distorsions systématiques et de fausses croyances. À l'instar de Philipps et Young, nous utilisons habituellement, dans le présent rapport, le mot « discours » en référence au langage et aux pratiques institutionnelles servant à exprimer les idéologies. Les discours organisent et énoncent la vérité et les connaissances en temps et lieu donnés. Bien que les discours soient également un outil de débats sociaux au moment de définir la vérité, l'idéologie dévoile plus directement le lien entre les systèmes de croyances exprimées par le biais du langage dans un contexte discursif donné et les conditions manifestes du pouvoir. Les discours sur la pauvreté et la refonte des programmes sociaux, par le recours à des termes tels que « dépendance », « travail », et « privé », par exemple, expriment certaines idéologies. Dans un discours sur la refonte des programmes sociaux, le terme « travail » réfère habituellement à la main-d'oeuvre ou au travail rémunéré sur le marché, oubliant les formes de main-d'oeuvre non rémunérée, mais utiles à l'échelle sociale, tels que les soins domestiques et l'éducation des enfants. Des termes tels que « dépendance » et « privé » en plus de refléter l'idéologie et l'individualisme les renforcent. Le concept voulant que les individus soient ou devraient être les principaux artisans de leur vie légitiment la situation actuelle du marché et les inégalités dans la répartition des richesses. Les idéologies peuvent donc refléter indirectement, les différences historiques et contemporaines entre les divers groupes sociaux, en ce qui concerne le pouvoir, et contribuer à les perpétuer.

Les gouvernements peuvent contribuer à donner un sens, sur le plan social, au renforcement de certaines idéologies en définissant les problèmes et en orientant les débats. Le présent rapport met l'accent sur le discours sur la pauvreté qui émane des agences fédérales, des débats ou des rapports, ainsi que des rapports consultatifs et ministériels intergouvernementaux. Même si l'ensemble de la politique sociale en matière de pauvreté est de compétence provinciale, le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan aux chapitres du financement et du leadership. Tout au long du présent rapport, nous insistons sur le fait que la pauvreté chez les enfants est désormais le point central ou le cadre du discours de l'État sur la pauvreté. Nous utilisons le terme « cadre » à la fois pour démontrer à quel point la pauvreté chez les enfants a accaparé presque la totalité du discours de l'État sur la pauvreté, ou en a été le point central durant les années 1990, et pour soutenir que ce fait a restreint ce qui pouvait être discuté ou entendu en ce qui concerne la pauvreté. Le discours du gouvernement sur la pauvreté est,

nous croyons, étroitement lié au discours de l'État sur la refonte et le réaménagement de l'aide sociale et est influencé par ceux-ci. Toutefois, le discours de l'État n'est pas monolithique et un certain nombre de discours ont contribué à orienter la politique, plus particulièrement les discours de spécialistes ou de scientifiques dans les domaines de l'économie, des statistiques et de la psychologie (Boyd 1994 : 62). En ce qui concerne d'autres sujets de discussion, le discours de l'État peut s'avérer particulièrement efficace lorsqu'il s'agit de sensibiliser le public et de promouvoir des attitudes sociales. Les normes ou les idéologies résultant du discours de l'État, ou qui sont renforcées par celui-ci, peuvent éventuellement être enchâssées dans les politiques concrètes et les pratiques institutionnelles.

En raison du lien étroit qui existe entre la pauvreté des femmes et celle des enfants, il est très important d'examiner la signification et les incidences sur les femmes du discours de l'État sur la pauvreté chez les enfants. Plusieurs écrivains féministes ont décelé une substitution ou une marginalisation des intérêts ou des préoccupations des femmes dans le discours politique public au Canada au cours de la dernière décennie (Brodie 1995). Dans son ouvrage publié récemment, Judy Rebick (2000 : 70) prétend que, à l'échelle de la politique générale, ce qui était auparavant considéré comme des problèmes touchant les femmes est devenu des problèmes touchant les enfants.

> Le discours du Trône d'octobre 1999 fait à peine mention des femmes, alors que les congés de maternité et la garde d'enfants, deux des problèmes soulevés, constituent les principales priorités du mouvement féministe depuis des décennies. Ces questions sont devenues des problèmes d'enfants. On pourrait presque croire que le terme « femme » est devenu un mot aussi sale sur le plan politique que le mot « féministe ».

Le fait de considérer les problèmes des femmes comme des problèmes d'enfants ne constitue pas nécessairement une difficulté. Freiler et coll. (2001 : 3) ont récemment soutenu que « l'objectif visé par l'égalité des sexes peut être compatible à la concentration sur les enfants » [traduction]. Toutefois, il faut avant tout déterminer si les problèmes des enfants sont définis ou conceptualisés de manière à les séparer et à les détacher de ceux de l'expérience vécue par les femmes en matière d'inégalité, en rendant cette expérience et ses répercussions moins visibles (Boyd 1997: 23). L'identification distincte des problèmes des enfants et la concentration sur ceux-ci peuvent, par exemple, renforcer les hypothèses relatives à l'égalité des sexes. De telles hypothèses peuvent atténuer la dépendance disproportionnée des enfants envers les soins que leur prodiguent les mères ainsi que les répercussions économiques négatives qui en résultent pour les femmes comme pour les enfants.

Le discours axé sur les enfants est particulièrement efficace dans les campagnes anti-pauvreté en raison des nombreuses façons de nier et d'éviter la réalité et les difficultés engendrées par la pauvreté lorsque les pauvres sont blâmés pour leur pauvreté. Il est tentant de croire que la concentration sur la pauvreté chez les enfants fera progresser le programme d'action politique au-delà des débats sur le caractère méritoire tout en promulguant des initiatives largement fondées sur les politiques. Jusqu'à un certain point, la pauvreté chez les enfants remet en question l'équité de la répartition actuelle des richesses et du revenu et suscite un sentiment de responsabilité sociale à l'égard des enfants. Les femmes peuvent aussi bénéficier indirectement

des efforts de l'État pour réduire la pauvreté chez les enfants parce que la plupart de ces derniers habitent avec leur mère dans des familles biparentales ou monoparentales. L'adoption d'une « perspective sexualisée de la pauvreté chez les enfants » porte à croire que les mesures mises de l'avant pour soulager la pauvreté chez les enfants peuvent aussi soulager celle des femmes, puisque l'inégalité des femmes est liée de si près à la maternité et à l'éducation des enfants (Freiler et Cerny 1998).

Dans le présent rapport, nous évaluons ces arguments et nous identifions et mesurons les risques que pose la concentration sur la pauvreté chez les enfants. Nous étudions aussi dans quelle mesure les solutions politiques adoptées à l'égard de la pauvreté chez les enfants reflètent ces risques et même les accentuent. De façon générale, nous examinons dans le présent rapport la façon dont les regroupements de femmes peuvent réagir au discours axé sur les enfants et éliminer ou minimiser les risques ou les dangers potentiels. Nous démontrons comment il faut étendre le discours de l'État sur la pauvreté au-delà des enfants tout en respectant le programme d'action relatif aux enfants dans les initiatives d'éradication de la pauvreté.

Dans l'ensemble, l'information utilisée dans le présent rapport est extraite de la documentation volumineuse qui avait été étudiée en septembre 2001. Cependant, une partie de cette information est aussi tirée des interviews menées auprès des représentants officiels des gouvernements et des militants anti-pauvreté entre 1998 et 2001. Le rapport comprend cinq autres chapitres. Le chapitre 2 expose le contexte et les facteurs spécifiques qui ont mené ou contribué à la concentration sur les enfants dans le discours sur la pauvreté. Même si le présent rapport n'a pas pour objet de produire une analyse historique détaillée, il importe de montrer l'incidence de l'évolution sociale, politique et économique sur la pauvreté, depuis la moitié des années 1970. Nous insistons tout particulièrement sur le processus de restructuration des marchés du travail, des relations familiales et de la politique de l'État et sur les changements interdépendants qui en résultent. Toutefois, nous maintenons aussi qu'un certain nombre de facteurs spécifiques ont contribué à ce processus, ou l'ont renforcé, y compris la stratégie de promotion et de défense axée sur les enfants qui, en cette période de désespoir accru et de mesures d'austérité gouvernementales, ont fait de la pauvreté chez les enfants un moyen de garder la pauvreté à l'ordre du jour politique.

Le chapitre 3 étudie les liens entre l'expérience de la pauvreté que vivent les femmes et celle des enfants et identifie les causes systémiques de l'inégalité et de la pauvreté des femmes. Dans ce chapitre, nous commençons par déterminer dans quelle mesure l'accent mis sur la pauvreté chez les enfants pourrait permettre d'éliminer la pauvreté et l'inégalité à l'égard des femmes. Au chapitre 4, nous étudions comment et pourquoi la pauvreté chez les enfants réussit à attirer la sympathie du public et nous exposons les hypothèses sur la pauvreté implicitement avancées et renforcées. Y sont aussi présentés les avantages potentiels de la concentration sur la pauvreté chez les enfants et les contradictions par rapport aux éléments du discours sur la restructuration et sur la refonte du bien-être social et aux idéologies qui, dans une large mesure, attirent l'attention. Les risques identifiés sont en grande partie d'ordre idéologique et se rapportent aux fausses perceptions et incompréhensions de la pauvreté qui limitent la portée des solutions possibles et souhaitables. Les opinions sociales peuvent, par

contre, avoir des incidences réelles sur la vie et le bien-être des femmes qui vivent dans la pauvreté, tant du point de vue de leur situation économique que culturelle.

Le chapitre 5 porte sur les initiatives politiques menées à l'échelle fédérale pour résoudre le problème de la pauvreté chez les enfants. Les gouvernements n'ont pas adopté la large brochette de solutions proposées par les militants contre la pauvreté chez les enfants. Même si l'évidence empirique des répercussions précises des politiques telles que les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et la Prestation nationale pour enfants (PNE) ne sera pas connue avant plusieurs années, il est possible d'identifier les principales caractéristiques structurales et discursives de ces politiques et de mettre en relief les répercussions probables pour les femmes. Ces politiques contribuent sans contredit à réduire et à prévenir la pauvreté chez certaines femmes et chez certains enfants, mais elles ont aussi des répercussions diverses sur différents groupes de femmes et d'enfants. Les avantages monétaires découlant de ces programmes dépendent en grande partie de la participation des femmes au marché du travail et de leur accès à une autre source personnelle de revenu, habituellement un soutien de famille de sexe masculin. Même si l'Initiative pour le développement des jeunes enfants est toujours à l'étape de l'élaboration dans la plupart des provinces, nous tentons de faire ressortir les risques potentiels des femmes à faible revenu dépendantes des programmes qui sont mis de l'avant. De façon générale, nous démontrons que les risques que fait ressortir la concentration sur la pauvreté chez les enfants sont manifestes dans les réformes des politiques sociales promulguées jusqu'à maintenant et que ceux-ci prendront sans doute de l'ampleur.

Un certain nombre de stratégies connexes ou possibles sont examinées au chapitre 6. Nous cherchons entre autres des moyens de remplacer la pitié et la protection manifestées à l'endroit de la pauvreté - réaction dominante face à l'image d'un enfant pauvre – par le respect et la justice sociale. Nous soulevons en particulier la nécessité de contester les discours dominants et d'accroître la participation à la création d'un discours sur la pauvreté. La question de savoir si, dans la lutte contre la pauvreté, un programme d'action destiné expressément aux enfants peut ou devrait être remplacé est aussi abordée, tout comme l'est l'importance d'un programme global pour les femmes. En ce qui concerne les stratégies spécifiques de lutte contre la pauvreté, nous nous penchons brièvement sur le virage vers la « pauvreté chez les enfants et les familles », nous critiquons la « dépendance au marché » et l'utilisation du discours sur les droits. Au dernier chapitre, nous présentons un certain nombre de recommandations en matière de politiques qui sont implicitement, sinon explicitement, étayées dans le présent rapport.

2. L'ÉMERGENCE DE LA CENTRALISATION DE LA PAUVRETÉ SUR CELLE DES ENFANTS

À quel moment les représentants officiels des gouvernements et les responsables des politiques ont-ils commencé à mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants? En effet, nous illustrons et essayons d'expliquer l'émergence, puis la forte influence, de ce mouvement aux paliers fédéral et intergouvernemental. La prise de conscience des répercussions de la pauvreté sur les enfants a pris plusieurs années. Les premières manifestations de ce mouvement ont été notées au début des années 1970, puis, de la fin des années 1980 et tout au long des années 1990, ces manifestations se sont graduellement étendues au discours de l'État sur la pauvreté.

Nous essaierons ci-après de démontrer brièvement que la concentration sur la pauvreté chez les enfants dans le discours de l'État résulte d'un certain nombre de facteurs spécifiques. Les représentants officiels de l'État ont suivi la tendance accrue à respecter les enfants en tant qu'individus ayant des droits et à se préoccuper d'eux. Au cours des deux dernières décennies, l'évidence inductive de l'existence de la pauvreté chez les enfants et de ses répercussions est devenue de plus en plus manifeste. En fait, il a été établi que le taux de pauvreté chez les enfants était en hausse au Canada. Certains mouvements sociaux de militants et des groupes d'intérêts ont énormément contribué à sensibiliser le public au problème de la pauvreté chez les enfants.

Il importe aussi de souligner que la concentration dominante de la pauvreté chez les enfants dans le discours de l'État reflète le processus de restructuration amorcé par les gouvernements au cours des deux dernières décennies. Insister sur la pauvreté chez les enfants est conforme à une nouvelle politique qui met l'accent sur les effets du marché et sur la responsabilité individuelle, une orientation politique destinée à cibler les prestations et à accorder une plus grande place aux « mesures d'incitation au travail ». L'accent sur la pauvreté chez les enfants constitue sans doute également une réaction aux préoccupations suscitées par l'évolution du marché du travail du travail et des relations familiales, une évolution qui elle-même résulte du processus de restructuration ou y est liée. Au fil de cette évolution, il est devenu de plus en plus facile d'axer davantage la pauvreté sur les enfants. Cette évolution a également défini les termes employés pour discuter de la pauvreté chez les enfants.

Reformulation du discours et des politiques : Évolution du marché du travail, des types de familles et de l'État providence

Un certain nombre des changements survenus dans l'environnement social, économique et culturel au Canada depuis le milieu des années 1970 ont contribué à l'émergence de la concentration sur la pauvreté chez les enfants. Ces changements sont davantage liés à l'intégration économique mondiale qui découle en grande partie des progrès technologiques et du processus de restructuration amorcé par les gouvernements et les institutions financières (Bakker 2000; Abell 2001). Dans les pays en voie de développement et dans les pays industrialisés à économie en transition, ce processus a quasiment été imposé de force par

le biais des conditions rattachées aux prêts consentis par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et par d'autres institutions financières. De nombreux pays industrialisés ont également entrepris de restructurer leur économie et leurs relations étatiques, notamment le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis. Ce processus de restructuration ou de rajustement structurel est parfois désigné sous le terme « néolibéralisme » parce qu'il s'est caractérisé par une dépendance accrue envers le marché, comme mécanisme d'affectation et de répartition des ressources, qui ne va pas sans rappeler le libéralisme « laisser-faire » du XIX^{e} siècle. Les politiques du néolibéralisme ont engendré la libéralisation du commerce et la formation de blocs commerciaux régionaux, la déréglementation des industries, les compressions budgétaires, une attention accrue envers les « mesures d'incitation au travail » et les interventions ciblées, la déréglementation du marché du travail ou le refus de le soumettre à des règlements plus rigoureux et, plus récemment, les réductions d'impôts.

Au Canada, la restructuration, dans le discours et dans la sonorientation politique, remonte aux années 1970. Elle a été adoptée par le gouvernement Mulroney, en place durant les années 1980, et poursuivie par le gouvernement libéral durant les années 1990 (Brodie 1996; Haddow 1993; Guest 1997). Les leaders gouvernementaux ont fait valoir que cette orientation politique était une conséquence inévitable du ralentissement de la croissance de la productivité, de l'intégration accrue des marchés internationaux et de la hausse de la dette nationale. En fait, la dette a été le bouc émissaire des compressions dans les programmes sociaux malgré l'évidence que cette dette était d'une part en grande partie attribuable aux dépenses fiscales et aux politiques de maintien des taux d'intérêt et des taux de chômage élevés et que, d'autre part, les compressions dans les dépenses risquaient de se traduire par des coûts sociaux et économiques à long terme.[2]

Comme le souligne Brodie (1996), les gouvernements, depuis 1980, ont généralement privilégié une stratégie de développement axée sur les marchés au détriment de la poursuite du plein emploi et des mesures de protection sociale complètes et universelles. Dans le discours comme dans les politiques, la restructuration a essentiellement porté sur la croissance économique par le biais de l'accumulation de capitaux et d'une productivité accrue. Désormais, l'on mesure la croissance économique en fonction de l'augmentation du produit intérieur brut (PIB). Même si l'État a joué un rôle de premier plan dans ce processus, le discours sur la restructuration présente le marché comme une source de croissance naturelle autoréglementée et le bien-être individuel comme une responsabilité de l'individu, des familles ou des organismes bénévoles.

Au Canada, les politiques de sécurité du revenu reflètent clairement ce virage vers la dépendance à la situation du marché et à la réduction de l'importance du rôle de l'État pour répondre aux besoins essentiels par le biais des programmes sociaux. Ce virage politique au palier fédéral s'est traduit par une attention accrue aux mesures individuelles d'incitation au travail (notamment par les modifications apportées aux régimes d'assurance-chômage et d'assurance-emploi), par la réduction des dépenses gouvernementales, par l'orientation plus ciblée des programmes de prestations et par le désengagement fédéral à l'endroit du seuil de revenu minimum. En 1990, le gouvernement fédéral a plafonné les paiements en vertu du Régime d'assistance publique du Canada en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario et a remplacé le RAPC, en 1995, par le financement global aux termes du Transfert canadien

en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPC). Depuis l'avènement du TCSPC, le gouvernement fédéral a considérablement réduit le financement des programmes sociaux et a abandonné la prestation d'aide sociale, estimant que celle-ci n'était plus du domaine fédéral. Le TCSPC a eu pour effet d'éliminer le financement proportionnel (réduisant l'incitation des provinces à financer l'aide sociale en matière de santé et d'éducation) ainsi que les droits, en vertu de la loi, à ce financement fondé sur les besoins. Les critiques soutiennent que ces changements ont pavé la voie à l'expansion des programmes d'incitation au travail, ce qui a eu une incidence négative sur les femmes, et représentent un virage fondamental par rapport à la notion du droit au soulagement de la pauvreté et à l'assistance fondée sur les besoins (Jackman 1995; Day et Brodsky 1998). Les gouvernements provinciaux ont également effectué des compressions dans les programmes du secteur public, d'aide sociale et de justice sociale. Les compressions dans les services sociaux et la tendance à la privatisation ont été particulièrement importantes en Alberta et en Ontario. Selon Brodie (1996), le fer de lance dans le discours sur la restructuration visait à réduire les attentes à l'endroit de l'État et à présenter le citoyen ordinaire comme une personne qui n'attend rien de l'État.

Le processus de restructuration s'est déroulé durant une période d'évolution du marché du travail et d'insécurité économique accrue pour la plupart des Canadiens. Ces changements ont été attribués, entre autres, aux progrès technologiques et au processus de restructuration lui-même. Durant les années 1980, les économistes ont remarqué une diminution importante de l'emploi dans le secteur manufacturier en faveur de l'emploi dans le secteur des services et une polarisation des « bons » et des « mauvais » emplois (CEC 1990). Il convient particulièrement de souligner l'augmentation du nombre d'emplois non traditionnels (emplois à temps partiel, temporaires et à contrat) et le travail autonome. En chiffres absolus, les gains horaires n'ont pas augmenté depuis 1994 (Institut Vanier 2001) et, toujours en chiffres absolus, le salaire minimum en particulier a chuté considérablement. Entre 1976 et 1995, la valeur du salaire minimum, en chiffres absolus, a subi une baisse de 25 % à 30 % dans presque toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique et en Ontario (Schellenberg et Ross 1997 : 41-42). Les taux élevés de chômage, aggravés par les taux d'intérêt élevés attribuables aux politiques de la Banque du Canada, se sont maintenus pendant presque toutes les années 1990. La refonte des programmes d'assurance-chômage et d'assurance-emploi fédéraux, au milieu des années 1990, a réduit considérablement l'admissibilité aux prestations et augmenté les listes de prestataires d'aide sociale.

Durant cette période, le nombre de femmes, y compris les mères de jeunes enfants, s'est accru considérablement au sein de la main-d'oeuvre. Cette augmentation est attribuable à la remise en question des rôles traditionnellement attribués à chaque sexe et à la nécessité de stabiliser le revenu des ménages.[3] Entre 1989 et 1993, le revenu moyen, traduit en chiffres absolus, a baissé régulièrement, puis a augmenté graduellement après 1993 pour dépasser, en 1998, le revenu moyen de 1989.[4] Toutefois, l'amélioration du revenu moyen des familles enregistrée en 1998 résultait uniquement de l'accroissement du nombre d'heures de travail et du fait que les membres de la famille occupaient des emplois rémunérés en plus grand nombre (Institut Vanier 2001). L'augmentation du nombre de femmes au sein de la main-d'oeuvre s'est accompagnée d'un contrôle accru de ces dernières sur le revenu. Par contre, comme les femmes sont majoritairement celles qui accomplissent les tâches familiales non rémunérées, surtout les soins aux enfants, les contradictions que vivent les femmes relativement au travail

rémunéré et au travail non rémunéré se sont intensifiées. Les compressions effectuées par les gouvernements, telles que les mises à pied dans le secteur public, ont gravement préjudicié les travailleuses. La réduction de la taille de l'État imposée par les gouvernements a aussi eu pour effet d'imputer aux femmes les responsabilités en matière de soins des malades et des personnes âgées et d'augmenter leurs tâches non rémunérées à domicile ou les tâches mal rémunérées dans l'entreprise privée (Morris et al. 1999).

Il appert que ce sont les femmes et les personnes vivant dans la pauvreté qui ont subi davantage les répercussions de la restructuration mondiale (Rittich 2000; Bakker 1994; Abell 2001). Au cours de la dernière décennie, l'écart entre les riches et les pauvres s'est élargi au fur et à mesure que s'est concentré le revenu des Canadiens. Ainsi, entre 1989 et 1998, le revenu annuel moyen de 40 % des ménages les mieux nantis a augmenté alors que celui des autres 60 % a baissé. En effet, le revenu de 20 % des ménages les plus pauvres a chuté de 5,2 %, alors que celui de 20 % des ménages les plus fortunés a grimpé de 6,6 % (Institut Vanier 2001). Les taux de pauvreté, selon la définition du SFR avant impôts, qui étaient élevés à la suite de la récession qui s'est terminée en 1984, ont baissé jusqu'en 1989, puis ont grimpé considérablement jusqu'en 1996. Ces taux ont à peine bougé à la baisse entre 1996 et 1998. L'ampleur de la pauvreté des ménages à faible revenu est demeurée relativement constante depuis 1984 — se situant entre 32 % et 34 % du SFR. Pendant la même période, le revenu des ménages non considérés à faible revenu est passé d'une moyenne de 126,3 % au-dessus du SFR à 152,0 %, ce qui montre une fois de plus la disparité dans les niveaux de revenu des Canadiens (Canada 2000c : 7).

Le discours et les politiques sur la restructuration marquent un virage important par rapport à l'approche proactive orientée sur l'aide sociale des années 1960 (Brodie 1996). Toutefois, il convient également de noter qu'un État providence conservant un résidu de libéralisme s'inscrit largement dans la tradition et dans l'histoire canadiennes (Guest 1997).[5] Les taux de pauvreté étaient également élevés durant les années 1960 et 1970,[6] même si des programmes tels que la Sécurité de la vieillesse, le revenu annuel garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont contribué à réduire la pauvreté des aînés. Dans son étude sur dix-huit États capitalistes démocratiques, Gosta Epsing-Anderson (1990) considérait le Canada comme un État fondamentalement résiduel et libéral, parce que le marché ou la famille contribuaient largement à satisfaire les besoins. L'aide gouvernementale était en grande partie ciblée sur les plus démunis ou les plus désavantagés sur le plan social, et les programmes d'assurance sociale universels étaient modestes par comparaison à ceux de la Scandinavie et d'autres pays européens où presque toute la population avait accès à des programmes de soutien du revenu ou de services financés à même les deniers publics.[7] Dans son étude historique de la *Canada Assistance Act* et dans son examen de la sécurité sociale qu'il a réalisés au milieu des années 1970, Haddow (1993) soutient que l'héritage historique du Canada, en sa qualité d'État providence libéral, oriente les réactions idéologiques et pragmatiques des auteurs de politiques. (Voir également Guest 1997) Il décrit également le Canada, comparativement à de nombreux autres États capitalistes et démocratiques, comme un État faible et fragmenté en ce qui concerne sa capacité d'introduire des mesures politiques systémiques de grande envergure, en raison de la décentralisation des paliers de compétences (le bien-être social étant de compétences provinciales) et des ministères. Il souligne que le ministère des Finances était déjà, en 1970, « le ministère dominant de l'État canadien » et

contribuait déjà à orienter les stratégies axées sur le marché et à recourir au régime fiscal pour offrir des prestations de sécurité du revenu (Haddow 1993 : 17).

Le contexte historique canadien et le processus de restructuration entrepris depuis le milieu des années 1970 ont fourni une conjoncture propice à l'émergence de la tendance à focaliser sur la pauvreté chez les enfants le discours sur la pauvreté. Un problème potentiel de crédibilité se pose pour les gouvernements lorsqu'ils adoptent un modèle de responsabilisation individuelle parce que les enfants ne peuvent être tenus en essence responsables de leur pauvreté et sont perçus comme étant « naturellement » dépendants. Les militants anti-pauvreté au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis ont tenté d'utiliser cette contradiction apparente pour attirer l'attention sur le problème de la pauvreté et de la redistribution sociale. Comme on le verra aux chapitres 4 et 5, il est permis de douter de l'efficacité de ces efforts, car la concentration sur la pauvreté chez les enfants manifeste et renforce de bien des façons importantes les idéologies reflétées dans le discours sur la restructuration. Une concentration ou un contexte plus étroit sur la pauvreté va de pair avec la diminution des attentes à l'endroit de l'État. La concentration sur les enfants plutôt que sur les adultes confirme l'opinion selon laquelle les adultes devraient être responsables de leur propre bien-être. À cela s'ajoute implicitement la notion que les adultes pauvres ne méritent pas les rétributions et les avantages qui sont répartis de manière inégale entre les citoyens.

L'accent que l'État met sur les enfants dans le contexte de la pauvreté se traduit également par une tendance à axer le discours des politiques familiales et sociales sur les enfants. En outre, cette tendance reflète un certain nombre de changements dans la vie et les habitudes familiales issus du processus de restructuration. Même si ce processus vise le marché, celui-ci a une incidence inévitable sur les ménages, parce que le marché et la famille sont profondément interdépendants des économies de marché (Rittich 2000; Bakker 2000). Le changement le plus important a été une présence accrue des mères de famille au sein de la main-d'oeuvre. Même si la famille nucléaire traditionnelle formée d'un soutien de famille masculin et d'une épouse/ménagère et d'enfants dépendants constitue toujours le contexte idéal pour élever une famille. Ce concept « ne définit plus de manière si exclusive ce que vivre dans une famille signifie ni ce qu'*est* une famille (Silva and Smart 1999 : 4). En fait, en 1997, seulement 22 % des ménages étaient formés de deux parents et d'au moins un enfant de moins de 16 ans, dont un parent occupait un emploi rémunéré et l'autre restait au foyer à plein temps (Statistique Canada 2000b : 110). Parmi les autres changements reflétant la présence accrue des femmes au sein de la main-d'oeuvre, il convient de mentionner la tendance à retarder le moment d'avoir des enfants et le déclin du taux de natalité (en moyenne 1,2 enfant par ménage en 1996) (Statistique Canada 2000b : 30, 34, 36).

Nous avons également constaté une hausse du nombre de types de famille : davantage de ménages de cohabitants, de familles monoparentales, de familles reconstituées ainsi qu'une plus grande acceptation des unions entre homosexuels et entre lesbiennes. Le taux de divorces avait augmenté considérablement depuis les années 1970, en partie en raison de la libéralisation des lois sur le divorce, semble en chute depuis la fin des années 1980 (Statistique Canada 2000b : 32). Les familles monoparentales représentent 19 % de tous les ménages qui ont des enfants, et une femme divorcée ou séparée en est la plupart du temps le chef (Statistique Canada 2000b : 32-33). Tous ces changements sont liés aux préoccupations touchant le bien-

être des enfants. L'augmentation du nombre de familles à double revenu et de familles monoparentales a réduit le temps consacré aux tâches parentales et a aggravé le stress sur les ménages avec enfants en raison du manque de garderies accessibles de grande qualité et abordables. Ces changements témoignent également des remises en question des idéologies dominantes concernant la famille nucléaire et le soin des enfants à plein temps. En conséquence, la concentration de l'État sur les enfants peut aussi représenter une tentative en vue d'apaiser les préoccupations au sujet de l'incidence de ces changements sur les enfants.

Nikolas Rose (1990 : 121) signale que « [l]'enfance est l'étape de la vie personnelle la plus rigoureusement réglementée » [traduction] et que la santé et le bien-être des enfants ont été de diverses manières liés « au destin de la nation et aux responsabilités de l'État » [traduction]. L'État s'est depuis toujours préoccupé des enfants de manière plus directe et plus évidente lorsque l'avenir de la nation semble menacé, par exemple, en temps de guerre. Durant les périodes d'évolution économique et sociale accentuée et durant celles d'incertitude politique, la manifestation d'un intérêt renouvelé à l'égard des enfants revêt une valeur symbolique en réaffirmant l'espoir et l'engagement dans la survie de la nation. Au cours des deux dernières décennies, on a sans doute eu recours, dans le contexte canadien, à l'image des enfants afin d'apaiser l'angoisse soulevée par la situation politique de la nation. L'accent mis sur les enfants peut encourager et stimuler l'unité parmi les citoyens et les politiciens canadiens confrontés à la menace de la séparation du Québec, aux débats sur les compétences en matière de politiques sociales et à leur financement et aux différences idéologiques. De façon générale, le sujet des enfants est considéré moins fractionnel que d'autres enjeux politiques. Il convient de noter que tous les membres de la Chambre des communes ont appuyé la résolution en vue de mettre fin à la pauvreté chez les enfants le 24 novembre 1989, et que la *Convention relative aux droits de l'enfant* a été ratifiée à grande échelle — quoique qu'elle n'ait pas été appliquée partout — par les pays membres des Nations Unies. Comme en atteste le mot d'ordre de la campagne électorale de George W. Bush, « No Child Left Behind [Aucun enfant oublié] », les enfants ont servi de rhétorique à un grand nombre de programmes politiques.[8]

Bref, la restructuration du marché du travail et de la famille et les changements connexes survenus par la suite ont contribué à mettre l'accent sur les enfants dans le discours sur la pauvreté. Le resserrement de la notion de la pauvreté va de pair avec le resserrement de l'État providence. Par contre, d'autres facteurs ont également contribué à ce virage.

Droits des enfants et examen minutieux à l'échelle internationale

Certes, la rhétorique de l'État sur les enfants se fait plus convaincante durant les périodes de perturbations sociales et économiques, mais elle reflète également l'évolution des conceptions sociales de l'enfance et des enfants. La notion à l'effet que les enfants sont essentiellement le prolongement ou l'appendice de leurs parents est toujours très répandue dans la culture occidentale. Toutefois, cette notion est de plus en plus opposée à l'opinion voulant que les enfants soient des individus de plein droit qui ont des intérêts distincts et qui ont droit au respect. Même si, légalement, les parents ou les tuteurs conservent au Canada le droits d'infliger des châtiments corporels à leurs enfants, ce genre de punitions soulève de

vives controverses et n'est pas recommandé par les autorités gouvernementales. L'accent accru exercé sur la pauvreté chez les enfants confirme, dans une certaine mesure, l'évolution du statut général des enfants.

L'attention croissante mise sur les droits et les besoins des enfants à l'étranger depuis les années 1970 a contribué à susciter l'intérêt manifesté au pays à l'endroit de la situation et des besoins des enfants. En de nombreuses occasions, au cours du siècle dernier, les Nations Unies se sont dotées d'instruments pour réaffirmer les droits des enfants ou pour fixer des normes touchant la façon de traiter les enfants, notamment la *Déclaration des droits de l'enfant*, adoptée par résolution non exécutoire en 1959. À la fin des années 1970, la délégation de la Pologne aux Nations Unies, appuyée par les pays de l'Europe de l'Est, a proposé un traité ou une convention exécutoire sur les droits des enfants (Van Bueren 1994 : 25). Par la suite, les Nations Unies ont consacré l'année 1979 l'Année internationale de l'enfant et ont amorcé l'ébauche d'une convention. En 1989, elles émettaient des déclarations à l'occasion du dixième anniversaire du statut des droits des enfants, puis le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale adoptait la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Cette Convention a été citée à maintes reprises lors des débats de la Chambre des communes sur l'élimination de la pauvreté chez les enfants, le 24 novembre 1989 (Débats, 1989). Le Canada a ratifié la Convention en décembre 1991 après avoir mené des consultations exhaustives auprès des provinces et des territoires. L'article 14 de la Convention reconnaît explicitement : « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. »

En octobre 1990, Brian Mulroney, alors premier ministre, coprésidait le Sommet mondial pour les enfants qui a eu lieu à New York. Ce Sommet avait mené à la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et au Plan d'action subséquent. À cette époque, de tous les pays industrialisés, le Canada était celui qui affichait le taux le plus élevé de pauvreté chez les enfants, fait qui avait été dénoncé sur la place publique à la honte du gouvernement Mulroney. Ce sommet a contribué à focaliser la rhétorique sur les enfants et a incité les gouvernements nationaux à dresser des plans d'action en vue « d'améliorer la situation des enfants dans le monde » [traduction] (Canada 1992a : 1). Le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social avait créé le Bureau des enfants qui a reçu pour mandat de surveiller et de coordonner les mesures promulguées par le Canada à la suite de l'adoption de la *Déclaration des droits de l'enfant*. Dans le discours du Trône de mai 1991, le gouvernement du Canada réaffirmait son engagement à dresser un plan d'action en vue « d'améliorer l'éducation, la protection et les soins des enfants au Canada » [traduction] (Canada 1992a : 1).[9] En 1992, le gouvernement publiait son plan d'action dans lequel il faisait « de la réduction du nombre d'enfants vivant dans des familles à faible revenu et de la prévention des conditions de risques pour les enfants » [traduction] deux priorités absolues (Canada 1992a : 41).

Dans son plan d'action, le gouvernement identifiait cinq grands thèmes liés à la pauvreté chez les enfants : l'emploi et les conditions du marché du travail, l'aide sociale (l'augmentation des coûts du logement et le recours accru aux banques d'aliments), la nécessité d'un système intégré de soutien du revenu amélioré, les services de soutien, notamment ceux destinés au développement des jeunes enfants et l'augmentation du nombre de familles monoparentales.

Des initiatives mises de l'avant pour contrer la pauvreté chez les enfants étaient également énoncées, la plus importante étant la prestation pour enfants, laquelle a été décrite en ces termes : « un pas en avant dans la concentration des politiques sociales et dans l'adoption des mesures de sécurité du revenu pour les familles qui en ont le plus besoin, tout en simplifiant notre système de prestations familiales et de prestations pour les enfants » [traduction] (Canada 1992a : 42). Parmi les autres initiatives citées, mentionnons l'initiative touchant le développement des jeunes enfants destinée à leur assurer « une bonne orientation durant les premières années de leur vie » [traduction] (Canada 1992a : 43) (y compris les projets communautaires, la recherche, l'éducation des parents), la mise à exécution plus rigoureuse des ordonnances alimentaires et la mise en application également plus rigoureuse des lois sur la pornographie juvénile. Ces initiatives qui, fait remarquable, ne faisaient pas état de la réforme du marché du travail ou des programmes plus universels, sont restées au coeur des approches des gouvernements en matière de pauvreté chez les enfants durant les années 1990.

Recherche inductive et justification de la concentration sur la pauvreté chez les enfants

Certes, la recherche inductive offre une réponse aux virages dans le discours de l'État et dans l'orientation des politiques, mais elle peut aussi promouvoir ou consolider des tendances particulières en donnant plus de visibilité à certaines incidences sociales.

Plusieurs militants anti-pauvreté attribuent les débuts de la prise de conscience des incidences de la pauvreté chez les enfants à la publication du rapport *Les enfants pauvres* par le Conseil national du bien-être social, en 1975.[10] Ce rapport constitue la première tentative du Canada en vue de cerner les incidences de la pauvreté chez les enfants. Il rassemble le fruit des recherches du groupe Head Start, aux États-Unis, et fait ressortir les lacunes dans ce qui était connu à l'époque sur la pauvreté chez les enfants au Canada. Dans ce rapport, on expose en détail les risques accrus pour les enfants vivant dans la pauvreté et les liens apparents entre la pauvreté, la mauvaise santé, le rendement inférieur à l'école ainsi que les actes de délinquance. En comparant les données extraites des publications *Les seuils de pauvreté* aux données de recensement, le Conseil a constaté qu'un grand nombre d'enfants vivaient dans la pauvreté — en fait, 24,5 % de tous les enfants et les taux de pauvreté les plus élevés se trouvaient alors à Terre-Neuve (45,3 %) et en Saskatchewan (38,4 %). En 1979, le Conseil national du bien-être social a également publié un rapport sur les organismes de protection de la jeunesse.[11]

En 1980, Statistique Canada a commencé à consigner systématiquement le nombre et le taux d'enfants vivant dans des familles dont le revenu avant impôts se situait sous le SFR (le seuil de pauvreté officieux). Cette pratique a permis de suivre le taux de pauvreté chez les enfants et a confirmé que, en 1984, le taux de pauvreté chez les enfants était passé de 15,8 % à près de 21 %, pour baisser à 15,3%, en 1989, avant de remonter à 21,1 %, en 1996 (Statistique Canada 1999a). La diffusion de la base de données qui a servi à l'Étude sur le revenu du Luxembourg, en 1987, a également permis de comparer la répartition des revenus et des transferts dans l'ensemble des pays industrialisés. Si l'on utilise la mesure de faible revenu (sous la moitié du revenu moyen), le Canada affiche un taux de pauvreté relativement élevé dans le cas des familles avec des enfants (17,7 %) par comparaison avec l'Allemagne et avec la Suède : 8,8 % et 4,7 % respectivement. Ed Broadbent admettait qu'un rapport de 1989 de Statistique Canada,

mettant en évidence la question de la pauvreté chez les enfants, l'avait incité à déposer sa motion à la Chambre des communes (Chambre des Communes 1989 : 6173).

Le résultat global de cette recherche amène à la conclusion qu'un grand nombre d'enfants vivent dans des familles à faible revenu. La recherche inductive sur l'augmentation du nombre de divorces a également fait ressortir le nombre croissant de mères seules qui vivent dans la pauvreté avec leurs enfants, phénomène que certains chercheurs ont surnommé la « féminisation de la pauvreté ». Au cours des deux ou trois dernières décennies, on a constaté une prolifération des recherches statistiques et quantitatives sur les mères seules et sur la réforme de l'aide sociale. Une grande partie de ces recherches a été réalisée aux États-Unis et traite de l'incidence de l'aide sociale sur les mesures d'incitation à l'emploi ou de l'incidence de la monoparentalité sur l'avenir des enfants. Plus récemment, l'Enquête nationale sur la santé de la population et l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes qui ont analysé le développement de plus de 22 000 enfants entre 1994-1995, ont fourni une multitude de données sur le bien-être des enfants au Canada.

Est-ce que la recherche inductive a permis de justifier la concentration, dans les politiques, sur la pauvreté que vivent les enfants? En 1997, le taux de faible revenu au Canada qui s'élevait alors à 19,8 % chez les enfants était supérieur à celui des adultes de 18 et 65 ans, 16,4 %, et dépassait légèrement celui des adultes de plus de 65 ans, 18,7 % (Statistique Canada 1999a). Le risque plus élevé de pauvreté de ce groupe d'âge reflète, en partie, l'incidence du taux de chômage élevé et de la restructuration sur les jeunes familles.[12] Le taux de pauvreté chez les enfants qui était de 15,3 %, en 1989, a atteint un sommet le 21,1 % en 1996 et il est demeuré à un taux élevé, 18,8 % en 1998, si on le compare à celui d'autres pays industrialisés. Ces taux ne reflètent pas les taux de pauvreté chez les enfants dans les réserves et dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces taux sont plus élevés dans les collectivités autochtones que dans les autres secteurs de la population parce que la pauvreté de la population autochtone est plus grande et parce qu'un pourcentage beaucoup plus élevé de l'ensemble de la population est âgé de moins de 25 ans. La Commission royale sur les peuples autochtones signalait que, en 1996, 56 % de la population autochtone avait moins de 24 ans, alors que ce taux atteignait 35 % dans le reste de la population. La Commission ajoutait que les taux de natalité relativement plus élevés se traduisent par des taux de croissance de la population autochtone plus élevés (Canada 1996 : v. 2, 803, 931). Si l'on se fie à ces données, on ne peut ignorer la pauvreté chez les enfants, car elle est une composante importante de la pauvreté en général et une composante encore plus importante de la pauvreté chez les peuples autochtones.

Le taux de pauvreté chez les enfants est élevé — on ne peut le nier. Toutefois, il convient de signaler que le taux de natalité est en baisse au Canada. De plus, les enfants de moins de 18 ans ne forment pas et n'ont jamais formé le plus important groupe de pauvres au Canada. En 1998, 1 274 000 enfants vivaient dans des familles dont le revenu se situait sous le SFR avant impôts, comparativement à 3 782 000 adultes (Statistique Canada 2000a).

Selon Corak et Heisz (1996), même si les enfants ne représentent qu'une minorité de la population pauvre, ils pourraient atteindre un pourcentage disproportionné du nombre des pauvres chroniques et permanents et, par conséquent, connaître des périodes plus longues de pauvreté. D'après les données recueillies dans le cadre de l'Enquête sur la dynamique du travail

et du revenu, 38 % de toutes les personnes vivant dans des familles monoparentales, 12 % de tous les enfants de moins de six ans, 23 % des personnes seules, 6 % des personnes âgées et 6 % des couples avec enfants au Canada ont connu la pauvreté pendant au moins quatre ans entre 1993 et 1998 (Morisette et Zhang 2001). Les auteurs soulignent, non sans raison, que quatre ans est une longue période dans la vie d'un enfant et que les risques soulevés par la pauvreté ne sont pas les mêmes pour un enfant de six ans que pour une personne âgée. Toutefois, ces enfants et les parents seuls représentent généralement un petit pourcentage de la population globale qui vit dans un état de pauvreté constant. L'étude réalisée par Finnie (2000) entre 1992 et 1996 sur la population à faible revenu montre que, parmi les personnes considérées comme des pauvres chroniques ou à long terme, 55,8 % vivaient seules (exclusion faite des étudiants) et environ 43,5 % avaient des enfants. Dans ce dernier groupe, 15,9 % étaient des mères seules et 26,7 % des personnes seules. L'étude de Finnie n'indique pas le nombre d'enfants touchés, mais il semble évident qu'ils ne représentent pas un pourcentage disproportionné des pauvres chroniques.[13] Au contraire, l'étude de Finnie (2000 : 31) semble démontrer que les personnes seules formaient le groupe le plus important de personnes à faible revenu, tant à long terme que durant une année individuelle.

Corak et Heisz (1996 : 5), par contre, croient que la pauvreté chez les enfants est importante parce qu'elle peut avoir des répercussions à plus long terme que dans le cas des personnes qui se trouvent en situation de pauvreté plus tard dans la vie.

> Le fait d'être élevé dans une famille pauvre semble prédisposer à la pauvreté : la pauvreté chez les enfants entraîne la pauvreté chez les enfants. En ce sens, la pauvreté chez les enfants constitue un élément important dans la création d'une « classe marginale » ou d'une « culture de la pauvreté » et, pour cette raison, elle, la pauvreté, devrait venir au premier rang dans l'élaboration des politiques.

L'étude réalisée par Corak et Heisz (1996 : 15) montre un degré appréciable de mobilité intergénérationnelle du revenu. Ces auteurs ont en effet constaté que les hommes dont le revenu du père se situait dans la tranche supérieure de 25 % avaient eux-mêmes de fortes chances d'enregistrer un revenu se situant dans cette tranche supérieure de 25 %, alors que les hommes dont le père avait un revenu se situant dans la tranche inférieure de 25 % semblaient prédestinés à y rester eux-mêmes. Corak et Heisz pensent que ces données confirment l'importance de la lutte contre la pauvreté chez les enfants. Dans son étude sur la pauvreté persistante, Finnie (2000 : 33) parle également de « commencer par le commencement » [traduction], lorsqu'il s'agit d'étendre les initiatives aux jeunes enfants, « puisque la plupart des problèmes fondamentaux semblent prendre naissance durant les premières années de la vie » [traduction].

Les recherches effectuées sur les incidences de la pauvreté sur les enfants et sur leurs chances dans la vie semblent faire ressortir des liens importants entre les familles dont le revenu se situe sous le SFR avant impôts et les répercussions négatives pour les enfants, notamment un taux de mortalité infantile plus élevé, des bébés à faible poids à la naissance, des risques plus élevés de problèmes de santé, des problèmes cognitifs et de comportement ainsi que des niveaux d'éducation moins élevés (CCFPTSP 1999 : 14, 31, 43; Ross et

Roberts 1999). Ces répercussions pourraient être attribuables à de nombreux facteurs. Les enfants provenant de foyers à faible revenu habitent souvent des logements froids, humides, mal entretenus ou trop exigus. Comme la pauvreté s'attaque de plus en plus à des groupes particuliers sur le plan géographique, ces enfants risquent d'habiter des quartiers situés à proximité de dépôts de matières dangereuses ou de routes à circulation lourde ou encore où le taux de criminalité est élevé. Les enfants provenant de foyers à faible revenu sont généralement mal nourris parce que leur régime alimentaire comporte moins de fruits et de légumes frais et de sources de protéines animales de bonne qualité. Les enfants pauvres ont aussi moins d'occasions de se divertir et les garderies qu'ils fréquentent offrent souvent des services de qualité inférieure (rapport travailleur/enfants moins élevé). Étant donné la pénurie de logements et de l'instabilité, ils connaîtront sans doute des changements environnementaux plus nombreux, y compris les déménagements, les changements dans les soins et les garderies et d'écoles. Les écoles qu'ils fréquentent risquent aussi de fournir des services de qualité inférieure et leurs parents disposent de moyens financiers moindres pour leur offrir des occasions de poursuivre leurs études, de participer à des activités parascolaires et de nouer des relations sociales. Comme le revenu de ces parents est trop bas pour subvenir aux besoins fondamentaux de leurs enfants, ils risquent également de connaître des problèmes plus aigus, notamment l'isolement et le stress, la dépression ou l'abus de substances, l'insécurité quant à leur logement, les pressions au travail et le stigmate ou la marginalisation qui accompagnent l'infériorité sur le plan social et l'oppression.

Les adultes vivant dans la pauvreté sont aussi les victimes de nombreuses conséquences néfastes, y compris la mauvaise nutrition et la mauvaise santé. Selon une étude menée sur la faim des enfants, il a été établi que les parents couraient sept fois plus de risques de souffrir eux-mêmes de la faim en raison de leur manque d'argent (McIntyre et coll. 1998). Les recherches sur la santé ont démontré que les adultes des ménages à faible revenu jugeaient leur état de santé comme moyen ou mauvais plus souvent que les personnes ayant les revenus les plus élevés; ils mouraient plus jeunes ou étaient victimes d'un plus grand nombre de maladies que les Canadiens ayant des revenus élevés. Plus le revenu des Canadiens est élevé, meilleure est leur santé et plus longue est leur espérance de vie (CCFPTSP 1999).

Comme la pauvreté a également des conséquences négatives sur la santé des adultes pauvres, une politique axée sur les enfants pauvres montre que l'on se préoccupé sans doute davantage du fait que les lacunes du développement et des processus de socialisation risquent d' accroître la probabilité que ces enfants vivront d'un faible revenu une fois rendus à l'âge adulte. La nature même du lien entre l'expérience vécue durant l'enfance et la pauvreté à l'âge adulte — c'est-à-dire les mécanismes qui entrent en jeu — a fait l'objet de nombreuses recherches inductives sur l'ensemble des disciplines. Selon Corak et Heisz (1998 : 65), ce lien devrait « être au coeur de l'organisation du marché du travail et de l'élaboration des politiques sociales » [traduction]. La pertinence semble résider dans l'hypothèse voulant que l'intervention durant l'enfance puisse se traduire par des réductions des coûts importantes comparativement à l'intervention à l'âge adulte[14] et que les solutions politiques, autres que les transferts de crédit, puissent convenir davantage lorsque la constitution du capital humain résulte principalement de facteurs autres que le faible revenu.

L'évaluation des premiers documents traitant de ces problèmes n'entre pas dans la portée du présent rapport. Toutefois, il importe de mettre en évidence trois des principales séries de recherches sur le lien entre la pauvreté chez les enfants et celle des adultes, lien qui semble proéminent dans les publications des gouvernements.

En premier lieu, les auteurs d'une grande partie de la recherche dans le domaine des sciences sociales ont tenté de retracer les liens entre la pauvreté chez les enfants et les diverses répercussions négatives à l'âge adulte. En 1980, le Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences a essayé d'établir s'il existait un lien entre la pauvreté et la délinquance juvénile. Il concluait dans son rapport que de nombreux facteurs de risques entraient en jeu et que « l'expérience de la pauvreté chez les jeunes enfants ne constituait pas une explication adéquate, en soi, du comportement criminel ultérieur » [traduction] (Sénat 1980 : 51-52). En décembre 1989, le même comité s'est de nouveau penché sur cette question et sur un certain nombre d'études mentionnées dans son rapport *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux de l'âge adulte*. Il a constaté que la pauvreté chez les enfants n'entraînait en soi pas de problèmes sociaux à l'âge adulte, mais que les multiples facteurs de risques associés à la pauvreté chez les enfants accroissaient la probabilité de désordres psychologiques, de délinquance juvénile, de mauvais rendement scolaire, d'analphabétisme et de chômage à l'âge adulte. Le Comité a aussi souligné que les enfants issus de foyers qui touchaient de l'aide sociale semblaient présenter des risques plus élevés de problèmes psychiatriques et de mauvais rendement scolaire. Le rapport faisait ressortir le fait que ces conséquences sont très coûteuses pour l'économie, vu la concurrence croissante sur les marchés mondiaux et l'évolution démographique. L'évolution démographique signifiait, entre autres, qu'un nombre croissant de personnes plus âgées dépendraient, à l'avenir, d'un nombre inférieur de travailleurs plus jeunes (Sénat 1989).[15]

Les résultats d'une seconde série de recherches inductives, de nature neurobiologique, semblent démontrer l'existence d'un lien entre la sécurité de la relation entre les parents/soignants et les bébés durant les dix-huit premiers mois de leur vie et la formation de systèmes neuronaux propices au développement d'adultes sains. Ces études semblent aussi démontrer que les stimulations verbales et cognitives durant les cinq premières années de la vie exercent une influence importante sur le développement des neurones (CCFPTSP 1999 : 163, 168; McCain et Mustard 1999). Selon le rapport du Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population (CCFPTSP 1999 : 88), « [i]l est avantageux pour les enfants et pour l'économie d'examiner la santé prénatale et les cinq premières années de la vie » [traduction] parce que ces années sont « les plus critiques pour l'acquisition des compétences humaines et la réalisation du potentiel » [traduction]. Même s'il arrive que la formation de systèmes de neurones soit plus lente, ces études se penchent sur l'importance de cette lenteur concernant l'expérience de la pauvreté chez la plupart des enfants. Le Comité consultatif (CCFPTSP 1999 : 78-79) fait état des rapports entre la dépression de la mère et le faible revenu et entre le revenu du ménage et le degré de préparation à l'entrée à l'école, tant aux chapitres des compétences cognitives que comportementales. Toutefois, même si les cas de troubles émotifs ou comportementaux, de redoublements de classe et de déficiences dans les relations sociales étaient nettement plus élevés chez les enfants des classes très pauvres (revenu de 75 % sous le SFR) et légèrement plus élevé chez les enfants des classes pauvres (entre 75 % et 100 %

du SFR), ce sont les enfants vivant dans des familles à revenu moyen ou plus élevé qui éprouvaient le plus de problèmes (CCFPTSP 1999 : 85). McCain et Mustard (1999) ont signalé que l'on trouvait de mauvais parents dans toutes les couches socio-économiques et, pour cette raison, ils recommandaient fortement que les programmes de développement des jeunes enfants soient accessibles à tous les enfants.

Aux préoccupations relatives au développement des enfants et au faible revenu s'ajoute la possibilité que la pauvreté et la dépendance envers l'aide sociale soit transmise d'une génération à l'autre, dans le contexte du marché du travail et des politiques en matière d'aide sociale. Finnie (2000 : 33), par exemple, pense que les politiques proactives d'incitation à l'emploi à l'endroit des personnes qui bénéficient de l'aide sociale depuis longtemps sont importantes, afin que les enfants « apprennent la nature et la valeur du travail plutôt que la dépendance sur l'aide sociale pendant une vie entière » [traduction]. Aux États-Unis, la transmission intergénérationnelle de la dépendance envers l'aide sociale constituait l'une des préoccupations importantes des travaux inductifs qui ont été réalisés. Cette notion repose sur la croyance que les parents qui touchent des prestations d'aide sociale apprennent à leurs enfants à compter sur cette aide, ce qui prédispose ces enfants à poursuivre ce mode de vie une fois adultes. Pour cette raison, entre autres, les attaques des conservateurs concernant l'aide sociale aux États-Unis se sont traduites par l'adoption de lois qui obligent les prestataires à se trouver un emploi et mettent un terme à ceux qui en bénéficient depuis longtemps.

Les études inductives ont fait ressortir une corrélation statistique entre la transmission intergénérationnelle de la dépendance à l'aide sociale (Rank et Cheng 1995) et entre certaines sources de revenu tiré d'un emploi et le revenu de l'enfant lorsqu'il aura atteint l'âge adulte (Corak et Heisz 1998). Toutefois, certaines études démontrent que la dépendance intergénérationnelle à l'aide sociale n'est pas une cause en soi et que, au contraire, celle-ci s'explique par la classe économique ou par une association d'autres caractéristiques spécifiques, y compris les effets attribuables au voisinage.[16] La plupart des prestataires d'aide sociale interviewés par Rank et Cheng ne provenaient pas de foyers bénéficiaires d'aide sociale. En outre, d'autres études ont clairement démontré que la plupart des foyers parvenaient rapidement à s'en tirer sans recourir à l'aide sociale. Selon certains analystes, le fait que de nombreux enfants issus de familles pauvres parviennent également à fuir la pauvreté à l'âge adulte porte à croire que des facteurs autres que le revenu, par exemple les répercussions des modèles et la résilience de la famille, entrent en jeu et que les politiques sociales devraient tenir compte de ces facteurs.

Certes, les préoccupations qui accompagnent le développement des enfants sont importantes, parce que les parents à faible revenu sont souvent moins capables de fournir un environnement qui stimule le mieux possible les enfants. Toutefois, à titre de justification de la concentration sur la pauvreté chez les enfants ou sur la centralisation de la pauvreté en termes de pauvreté chez les enfants, ces préoccupations reflètent des hypothèses prêtant à controverse quant aux causes primaires de cette pauvreté et, par ricochet, à ses solutions. Ces préoccupations relatives au développement des enfants, prises dans le contexte de la pauvreté, supposent que le non-développement optimal des enfants est une cause importante, sinon principale, de la pauvreté des adultes. La pauvreté est ainsi implicitement présentée comme le résultat d'un capital humain limité plutôt que comme un nombre limité d'emplois, des emplois mal rémunérés et

d'un ensemble de conditions ou de structures de vie qui limitent les occasions qui se présentent aux diverses étapes de la vie. Les études inductives sur la transmission intergénérationnelle de la dépendance à l'aide sociale et de la pauvreté tendent à rattacher plus explicitement la pauvreté au comportement individuel. Par exemple, Corak et Heisz (1996) prétendent, lorsqu'ils se réfèrent à une « culture de la pauvreté » et à la « classe marginale », que les parents à faible revenu transmettent leur pauvreté à leurs enfants par le biais de leurs attitudes et de leur comportement, et que la socialisation inadéquate ou une sorte de prédisposition transmise psychologiquement est une cause importante, sinon la principale cause, des conséquences de la pauvreté. Les deux approches insistent sur les caractéristiques ou attributs individuels transmis essentiellement par la famille, plutôt que sur des facteurs externes indépendants du contrôle des individus. Les caractéristiques ou attributs individuels ne sont pas pertinents à la pauvreté. De toute évidence, les gens s'adaptent aux contraintes structurelles, ou y réagissent, de diverses manières et à certains degrés, selon leurs antécédents personnels et leur tempérament. Toutefois, mettre l'accent sur les attributs individuels peut aussi constituer un moyen de rendre l'individu responsable de sa pauvreté et de lui imputer la responsabilité de changer sa situation, plutôt que de blâmer l'économie ou l'État. Une telle attitude s'insère dans la foulée de la restructuration du discours.

Incidences des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt

Le mouvement féministe, les droits des pères et les groupes de militants en faveur de la famille

Comme Nancy Mandell (1988 : 51) le soulignait, le sort des femmes a toujours été lié de près à celui des enfants. Les féministes maternelles du début du siècle dernier fondaient bon nombre de leurs propositions en matière de politiques, y compris le suffrage des femmes et la mise en oeuvre d'une allocation familiale, sur le bien-être des enfants et sur la contribution importante des femmes, en tant que mères, au bien-être social. Les mouvements féministes contemporains ont critiqué le féminisme maternel, parce que les intérêts et les besoins des femmes y étaient définis en fonction des besoins et des intérêts des enfants et des familles. Inversement, la seconde vague de féministes a remis en question le concept des rôles rigides inhérents au sexe et la sphère privée de la famille et de la maternité comme place de la femme ou de sa destinée biologique. L'un des accomplissements cardinaux du mouvement féministe a été d'affirmer le droit de la femme à l'autodétermination et de contester sa subordination économique et culturelle à l'homme dans le mariage et dans la vie sociale. Certes, le mouvement féministe a joué un rôle important à l'égard des préoccupations relatives aux enfants et aux soins des enfants, mais la dissociation de la maternité de la féminité a fourni le contexte qui a facilité l'émergence d'un discours distinct axé sur l'enfant et d'une nouvelle idéologie sur la paternité (Drakich 1989).

La nouvelle idéologie sur la paternité a été véhiculée par les médias, par les recherches sur le développement des enfants en sciences sociales et par les militants en faveur des droits des pères (Drakich 1989). Ces derniers ont rehaussé le statut de la paternité et ont fait la promotion d'un discours désexualisé sur les enfants. La paternité a été acceptée comme un « élément émotionnel et psychologique vital au bien-être de l'enfant » et les pères ont été représentés soit comme le « nouveau père idéal », un parent à plein temps engagé et prodigueur de soins, ou comme le « père défaillant à son devoir alimentaire » (Smart 1996: 54). Ces faits nouveaux ont

joué un rôle important dans les débats sur les chefs de famille monoparentale et sur la pauvreté chez les enfants, car on croit que la participation des pères « facilite à la fois l'adaptation des enfants après le divorce et l'obtention de la pension alimentaire » (Drakich 1989 : 72). Entre temps, à l'aile droite, les regroupements de militants en faveur de la famille continuent à considérer que le divorce et la présence accrue des femmes sur le marché du travail sont néfastes aux enfants. Les regroupements de militants en faveur de la famille, notamment les sectes religieuses fondamentalistes et le groupe REAL Women of Canada, préfèrent limiter les solutions politiques à celles qui accordent la place principale à la responsabilité familiale.[17] Les théoriciens qui préconisent l'attachement à la mère se disent également préoccupés par les répercussions des doubles salariés sur l'importance de « l'attachement satisfaisant au principal soigneur, habituellement la mère » et de l'énergie et du temps requis pour assurer l'éducation des enfants (Steinhauer 1993 : 2). Malgré un certain appui en faveur de l'accentuation du rôle de père, le père/soutien de famille et l'épouse/ménagère demeurent un idéal culturel de poids. La concentration des politiques sur les enfants offre un moyen de traiter ces questions en proposant que l'État prenne des mesures pour apaiser leurs préoccupations.

Militantisme anti-pauvreté

La concentration ou l'accent sur la pauvreté chez les enfants est en partie, sinon totalement, le fruit des activités de plusieurs groupes ou organismes d'intérêt public qui ont été formés expressément pour sensibiliser la population à la pauvreté chez les enfants et pour y trouver des solutions proactives.[18] En 1984, le Groupe de réforme des politiques sociales, formé de représentants du Conseil national du bien-être social, du Conseil canadien de développement social, du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et de l'Association canadienne des travailleurs et travailleuses sociaux, a entrepris ses travaux sur la pauvreté chez les enfants et sur les prestations versées pour les enfants. En mars 1985, Christa Freiler, alors à l'emploi du Toronto Social Planning Council, a organisé une conférence parrainée par plusieurs organisations torontoises et intitulée *Child Poverty: The Moral Shame of Ontario* [La pauvreté chez les enfants : La honte morale de l'Ontario]. Même si les intervenants en politiques sociales de Toronto ne lui ont pas ménagé un accueil unanime, la conférence a permis de galvaniser un certain nombre de militants convaincus, surtout parmi les travailleurs sociaux professionnels et ceux du monde de l'enseignement supérieur, qui ont formé le Citizens Against Child Poverty [Citoyens contre la pauvreté chez les enfants], regroupement qui est plus tard devenu le Groupe de défense des enfants pauvres (CDEP).[19] Cet organisme avait pour but de rehausser le profil de la pauvreté chez les enfants et de promouvoir des solutions politiques sociales à grande échelle.

Dans sa première publication intitulée *Fair Chance for All Children* [Égalité des chances pour tous les enfants], en 1986, le GDEP a tenté de promouvoir une approche socio-démocratique plus universelle face aux enfants, similaire à celle que des pays européens avaient adoptée. Le GDEP promulguait un programme national de revenu pour les enfants d'âge préscolaire qui obvierait à la nécessité de remettre des prestations d'aide sociale aux familles ayant des enfants. Le soutien du revenu que cette proposition et d'autres similaires auraient procuré aurait suffit à rayer la *famille au complet* des listes des bénéficiaires de l'aide sociale, et non seulement les enfants. Toutefois, en 1989, cette idée a été remplacée par « soustraire les enfants à l'aide sociale » par le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario. Le versement de prestations de soutien du revenu aux familles ayant des enfants d'âge préscolaire, indépendamment de l'aide

sociale, est analogue au versement de pensions aux personnes âgées et à l'assurance-emploi aux adultes.

Après l'adoption de la résolution multipartite, par la Chambre des communes, en 1989, plusieurs organisations que la question de la pauvreté chez les enfants intéressait ont dressé un plan visant à mettre sur pied une coalition nationale générale qui s'emploierait à sensibiliser le public aux efforts (ou manque d'efforts) du gouvernement pour mettre cette résolution en oeuvre. Ce plan s'est traduit par l'organisation, en 1991, de Campagne 2000, un organisme qui représente actuellement une coalition de plus de 85 groupes de lutte contre la pauvreté et de groupes oeuvrant dans des domaines connexes. Des stratégies et des politiques sociales, tant pour le GDEP que pour Campagne 2000, ont été élaborées par un groupe de professionnels plutôt restreint, dont la plupart des membres résidaient à Toronto.[20] Parmi les solutions proposées par Campagne 2000, mentionnons une prestation aux enfants à la fois progressive et substantielle destinée à couvrir les coûts de leur éducation, des congés parentaux prolongés, des programmes de garderies communautaires et un certain nombre de propositions de politiques reliées à l'emploi (Campagne 2000 1994). Ces solutions avaient pour double objet, d'une part, de tenter de faciliter le choix entre prodiguer soi-même des soins ou confier cette tâche à des spécialistes et, d'autre part, à reconnaître l'importance de la tâche de l'éducation des enfants.

Campagne 2000 s'est révélée extrêmement efficace en ce qui concerne l'établissement du profil de la pauvreté chez les enfants (Popham et al. 1997). Les stratégies de communication et médiatiques incluaient l'organisation d'événements se rapportant à la pauvreté chez les enfants et la diffusion, depuis 1992, de bulletins annuels sur le même sujet à la date anniversaire de l'adoption de la résolution par la Chambre des communes. Comme il fallait s'y attendre, ce bulletin social citait une abondance de données inductives pour illustrer la situation des familles avec enfants au Canada aux chapitres de l'économie, de la vie sociale, de la santé, de l'éducation et du logement. Campagne 2000 a également adopté un certain nombre de stratégies, notamment : l'élaboration d'une campagne de sensibilisation du public en collaboration avec l'entreprise Body Shop, l'émission de documents d'orientation et d'exposés de position le jour de la Fête du Canada, le parrainage des audiences sur la *Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant* et la pauvreté chez les enfants, et la transmission au premier ministre de lettres sur la pauvreté chez les enfants émanant de nombreuses personnalités canadiennes oeuvrant dans divers domaines (Popham et al. 1997 : 265). Toutefois, les médias semblaient plus réceptifs aux bulletins annuels, lesquels ont souvent fait les manchettes. Au milieu des années 1990, les sondages indiquaient qu'une vaste majorité de Canadiens croyaient que le gouvernement fédéral avait fait de la pauvreté chez les enfants sa priorité.[21] Judy Rebick (2000 : 22) souligne que les enquêteurs avaient axé leurs questions sur la pauvreté chez les enfants, et non sur la pauvreté en général, et, pour cette raison, présentaient les problèmes « à l'image de l'élite et du pouvoir au pays » [traduction].

Les militants anti-pauvreté chez les enfants reconnaissent d'emblée le recours stratégique à la concentration sur la pauvreté chez les enfants. Selon Ken Battle, la pauvreté chez les enfants a servi « d'appât pour discuter de la pauvreté en général » et de « tactique délibérée pour garder la pauvreté à l'avant-plan des discussions » [traduction].[22] Les membres de Campagne 2000

ont également jugé la concentration sur la pauvreté chez les enfants comme « le moyen le plus efficace de capter l'attention du public en peu de temps » [traduction] (Popham et coll. 1997 : 268). Selon Susan McGrath (1997 : 179) :

> Dans leurs efforts en vue de sensibiliser le public à la pauvreté des familles canadiennes, les membres fondateurs du GDEP ont délibérément choisi une stratégie de lutte axée sur les enfants. Le recours à des enfants pauvres plutôt qu'à des arguments traditionnels contre la pauvreté a permis de faire ressortir le problème social chronique engendré par la pauvreté et, du même coup, susciter la sympathie du public et obtenir son appui en faveur de politiques plus universelles et mieux adaptées. La concentration sur les enfants a pour objet d'éviter la dichotomie entre le caractère « méritoire » et « non méritoire » des pauvres qui est au coeur des débats politiques sociaux. Les enfants ne peuvent pas être tenus responsables de leur pauvreté.

Même si Christa Freiler considère que la concentration sur la pauvreté chez les enfants est « utile sur le plan stratégique » [traduction], elle soutient également que les enfants constituent un problème légitime et que la pauvreté des femmes est en grande partie attribuable à la présence des enfants.[23] Colin Hughes, un autre membre actif du GDEP, prétend que la particularisation des enfants se justifie, car ils sont des « personnes de plein droit et non seulement l'ombre de leurs parents » [traduction].[24]

Selon Freiler et d'autres membres du GDEP, d'autres groupes de réflexion n'ont pas souscrit d'emblée à cette stratégie. Certains regroupements de femmes ont initialement critiqué la concentration sur les enfants plutôt que sur l'oppression des femmes en général, et des mouvements ouvriers ont hésité à se rallier à cette concentration sur les enfants et sur la pauvreté plutôt que sur l'inégalité dans la répartition du revenu.

D'entrée de jeu, les tensions se sont manifestées quant à la participation des personnes de faible revenu. Popham et coll. (1997 : 251, 256) ont signalé que, dès la mise sur pied de Campagne 2000, les dissensions entre les professionnels et les personnes à faible revenu ont limité le consensus qui pouvait être atteint, et le manque de ressources a empêché le financement de la participation de la collectivité en général, surtout celle des personnes à faible revenu. Même si l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) a participé à Campagne 2000 jusqu'en 2000, certains membres étaient en désaccord avec la concentration sur la pauvreté chez les enfants ou chez les familles parce que, selon eux, cette concentration avait pour effet de reléguer au second plan la pauvreté des personnes sans enfants (lesquelles représentent un pourcentage important de la population pauvre) et de consolider le concept du caractère « méritoire » et « non méritoire » des pauvres.[25]

En dépit de leurs différences, la plupart de ces regroupements ont été membres de Campagne 2000 et le sont restés. De plus, la tension entre les organisations non gouvernementales (ONG) concernant le problème de la pauvreté chez les enfants semble s'être dissipée, du moins parmi les militants anti-pauvreté chez les enfants.[26] Par contre, l'ONAP s'est officiellement retirée de la Campagne 2000 en mars 2000, invoquant le manque de ressources et de personnel pour poursuivre sa participation.[27]

Comités de réflexion du secteur des affaires et de l'aile droite

Des groupes de réflexion du secteur des affaires et de l'aile droite ont également contribué à centraliser le problème de la pauvreté. Haddow (1993 : 189) signalait que, durant les années 1960 et 1970, même si les regroupements de parties prenantes et les associations d'entreprises privilégiaient habituellement les mesures d'incitation au travail, leur participation à la lutte contre la pauvreté était limitée parce que « aucun intervenant des classes vitales » n'était engagé. Comme la situation économique s'est détériorée à partir du milieu des années 1970, les entreprises se sont opposées à toutes les formes de nouvelles dépenses sociales, et leurs préoccupations étaient d'ailleurs bien défendues au sein du ministère des Finances (Haddow 1993 : 190).

Ernie Lightman (1991) croit plutôt que, durant les années 1980, les associations d'entreprises ne préconisaient pas nécessairement l'abolition pure et simple des programmes gouvernementaux, mais plutôt l'orientation des dépenses sociales de manière à ce que les entreprises en bénéficient éventuellement, par exemple par les investissements dans le capital humain comme l'éducation et les garderies. Peu importe leur position durant les années 1980, il faut admettre honnêtement que, durant les années 1990, les regroupements d'entreprises, tels que le Conseil canadien des chefs d'entreprises et La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, ainsi que les principaux médias imprimés ont appuyé et mis vigoureusement en valeur la restructuration en insistant sur la nécessité de réduire les dépenses, de contrôler l'inflation, de réduire le déficit, d'accroître la productivité et de stimuler l'emploi. Ces lobbyists bien financés se sont employés activement à faire valoir qu'une approche axée sur le marché constituait la seule solution à la mondialisation et que la pauvreté pouvait être éradiquée uniquement par la croissance économique et par la forte concurrence économique.

En ce qui concerne les réactions politiques à la pauvreté, le Fraser Institute est sans doute l'organisation qui a le plus contribué à redéfinir la pauvreté en publiant l'oeuvre de Christopher Sarlo et en faisant sa promotion. Sarlo s'est servi d'une mesure de subsistance physique pour définir la pauvreté. Le Fraser Institute a également fait la promotion de réformes axées sur le marché et de la réduction du rôle du gouvernement; il a en outre contribué à faire des femmes et des Autochtones des groupes d'intérêts spéciaux. Plus récemment, le Fraser Institute a recommandé l'imposition de limites sur les prestations d'aide sociale, similaires à la limite de cinq ans adoptée aux États-Unis dans le cadre de la réforme du système d'aide sociale (Clemens 2001).

L'Institut C.D. Howe, un autre groupe de réflexion parrainé essentiellement par les entreprises, s'est aussi employé activement à émettre, au cours de la dernière décennie, un certain nombre de publications sur la pauvreté et sur la réforme de l'aide sociale. Ces publications ont mis l'accent sur la main-d'oeuvre et sur les mesures d'incitation à l'emploi et ont avancé que les mères seules et la pauvreté chez les enfants étaient au coeur des problèmes.[28]

Débats du Parlement et du Sénat, comités et groupes de travail

Le présent document ne constitue pas une analyse approfondie des divers rapports produits par les comités parlementaires et les groupes de travail. Toutefois, un bref examen d'un certain nombre de ces rapports met en évidence la concentration accrue sur la pauvreté chez

les enfants dans le discours de l'État depuis les années 1970. Cet examen montre aussi comment la restructuration a contribué à délimiter les causes de la pauvreté chez les enfants et influencé l'élaboration des solutions proposées à cet égard.

Les deux rapports importants publiés au début des années 1970 ne faisaient aucune référence particulière à la pauvreté chez les enfants. Dans *La pauvreté au Canada : Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté* (Sénat 1971), le Comité du Sénat démontrait non seulement l'existence de la pauvreté, mais également son étendue. Les membres de ce comité y présentaient les multiples caractéristiques du « pauvre » (travailleur à faible salaire, cas d'aide sociale, paysans pauvres, minorités) ainsi que les multiples dimensions de la pauvreté. Ils recommandaient un « programme anti-pauvreté complet pour les années soixante-dix » [traduction] sous forme de revenu annuel garanti fixé à 70 % du seuil de pauvreté, selon le Comité du Sénat. Par contre, les auteurs du rapport intitulé *The Real Poverty Report* [Rapport sur la véritable pauvreté] estimaient que la pauvreté résultait d'un déséquilibre du pouvoir entre les travailleurs et les dirigeants d'entreprises (et un manque structurel d'emplois à salaire élevé), et de la discrimination fondée sur le sexe, la race et les origines autochtones.

Le rapport publié par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (Canada 1970) a donné une visibilité accrue à la pauvreté des femmes et a reconnu le lien entre les enfants et l'inégalité entre les sexes résultant du fait que la responsabilité des soins des enfants est essentiellement imposée aux femmes. Au chapitre de l'avancement de l'égalité des femmes et de la réduction de la pauvreté chez les femmes en tant que groupe, la Commission recommandait une allocation monétaire mensuelle substantielle pour les enfants à charge qui permettrait de reconnaître le travail domestique des mères à plein temps ou d'aider à couvrir les coûts des soins en garderie lorsque les deux parents occupaient un emploi (Canada 1970 : 306). La Commission recommandait également le versement d'un revenu annuel garanti aux chefs de familles monoparentales ayant des enfants à charge, ce qui équivaudrait à les « rayer des listes de bénéficiaires d'aide sociale » [traduction] [29], une loi nationale sur les garderies et la mise à exécution plus rigoureuse des ordonnances alimentaires. Toutefois, le rapport ne faisait pas mention de l'effet des forces du marché sur la pauvreté des femmes.[30]

C'est durant les années 1980 que la concentration accrue sur les enfants dans le discours sur la pauvreté et sur les problèmes sociaux connexes a commencé à se manifester. C'est aussi durant les années 1980 que le Comité sénatorial permanent sur la santé, le bien-être social et les sciences a publié *L'enfant en péril*, un rapport qui examinait le lien entre la période prénatale et la jeune enfance, y compris celui entre l'expérience de la pauvreté et les comportements juvéniles. Entre 1985 et 1988, ce Comité a également publié trois rapports sur les prestations aux enfants et à la famille et sur les soins des enfants.[31] En 1989, comme nous le mentionnions précédemment, ce Comité s'est à nouveau penché sur la question des enfants en péril lorsqu'il a examiné la pauvreté chez les enfants et les problèmes sociaux des adultes.

Le *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (Canada 1986) a également servi à faire mieux accepter la garde d'enfants et les congés parentaux comme des questions touchant

les enfants, les femmes et la société, et ce, même si les recommandations contenues dans le rapport n'ont jamais été mises à exécution.[32] En 1988, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario (CEASO) (Ontario 1988 : 4), dans le cadre de l'enquête la plus approfondie jamais entreprise à l'échelle provinciale relativement au système d'aide sociale, a également insisté sur les « effets dévastateurs de la pauvreté, surtout chez les enfants » [traduction].

Le 24 novembre 1989, Ed Broadbent, peu de temps avant d'annoncer sa retraite comme chef du Nouveau Parti Démocratique, présentait en ces termes une résolution devant la Chambre des communes : « s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000 » (Chambre des communes 1989 : 6173). Cette résolution a fait l'objet de débats, mais a finalement été adoptée à l'unanimité. Tous les députés qui ont pris la parole sur cette question ont semblé admettre que les besoins des enfants justifiaient amplement l'adoption de cette résolution. Toutefois, les débats ont aussi fait ressortir des différences importantes entre les partis politiques en ce qui a trait aux moyens à prendre pour atteindre cet objectif. Perrin Beatty, alors ministre de la Santé et du Bien-être social du gouvernement conservateur, soutenait qu'en réduisant la dette et en prenant des mesures pour accroître la croissance économique, le gouvernement conservateur *tentait* de prendre soin des enfants et de financer les programmes sociaux. Il ajoutait que le gouvernement avait pris des dispositions pour aider les familles en améliorant l'économie, en accordant un crédit d'impôt remboursable pour les enfants, en mettant de l'avant des plans pour faciliter la mise à exécution des ordonnances alimentaires et en se préoccupant des problèmes de violence physique et sexuelle. D'autres députés, notamment Margaret Mitchell, soutenaient qu'il était nécessaire de consentir immédiatement des prestations de revenu pour réduire la pauvreté et que « [l]es enfants ne devraient pas être sacrifiés au profit de l'élimination de la dette nationale » (Chambre des communes 1989 : 6209). Certains députés avaient soulevé des questions comme les obstacles au travail rémunéré, les coûts élevés du logement, le manque de garderies fiables, accessibles et abordables, et le manque de réseaux de soutien souples que connaissaient de nombreuses familles.

Les comités du Sénat et de la Chambre des communes ont mené des audiences et émis des rapports sur la pauvreté chez les enfants au début des années 1990. Selon Maureen Baker (1997 : 166), les deux comités et leurs présidents ont délibérément retenu le terme « pauvreté chez les enfants » plutôt que « pauvreté » pour « éviter les implications des concepts de pauvres *méritoires* et de pauvres *non méritoires*, et pour susciter les préoccupations de tous les partis politiques et les inciter à agir. En somme, lorsque l'accent est mis sur les enfants, il devient impossible d'imputer la pauvreté à la paresse, au manque de compétences professionnelles ou aux tentatives en vue de frauder le régime d'assurance-emploi. »

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a publié son rapport intitulé *La pauvreté dans l'enfance : vers un meilleur avenir,* en décembre 1991 (Sénat 1991). Les membres du Comité ont noté que le Canada « ne peut pas continuer à livrer concurrence et à prospérer dans l'arène mondiale » [traduction] si un enfant sur six est pauvre (Sénat 1991 : 6). Les membres de ce Comité ont admis le lien entre la pauvreté des femmes, soulignant que « [l]e fait de continuer à imputer aux femmes la responsabilité de l'éducation des enfants, l'augmentation du taux de divorces et l'accroissement récent du nombre de mères seules font ressortir le fait que les femmes ont des besoins particuliers en matière d'emploi et

de solutions connexes à l'emploi destinées à soulager la pauvreté chez les enfants » (Sénat 1991 : 17). Parmi ses recommandations officielles, le Comité a proposé une approche à double volet comprenant une disposition de prestation de service et de soutien du revenu, une conférence nationale sur les solutions à la pauvreté chez les enfants, une politique nationale en matière de garde d'enfants, une hausse du salaire minimum fédéral, une aide financière au logement et une formation prénatale. Le Comité a également recommandé, comme l'une des deux options, l'adoption d'une prestation pour enfants similaire à la Prestation nationale pour enfant qui avantagerait les familles « de travailleurs à faible revenu ».

À la suite de l'adoption de la résolution de 1989 à la Chambre des communes, le Sous-comité sur la pauvreté du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine a décidé d'étudier les solutions en vue d'éliminer la pauvreté chez les enfants avant l'an 2000 conformément à la résolution. Dans son premier rapport intitulé *Les enfants du Canada : Notre avenir* (Chambre des communes 1991 : 20-23), le Comité a utilisé le SFR avant impôts de 1978 pour calculer le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté, l'écart de la pauvreté, sa durée et les répercussions de la pauvreté.

> La société entière souffre, à l'échelle économique et sociale, de la pauvreté chez les enfants : la société est moins productive qu'elle ne pourrait l'être; les recours aux régimes d'assurance-emploi et d'aide sociale et aux services subventionnés tels que les garderies, les soins de santé et le logement sont plus fréquents; des fardeaux plus lourds sont imposés au système de justice et aux prisons et la génération future est stigmatisée, marginalisée et dépossédée… Les enfants sont une ressource que la société ne peut pas se permettre de gaspiller [traduction] (Chambre des communes 1991 : 20-21).

Parmi les solutions approuvées par le Comité, mentionnons :

- les programmes d'intervention hâtive (santé et éducation prénatales),
- le partage à 50 % des coûts de garderies accréditées subventionnées universellement accessibles et offrant des services complets et de haute qualité;
- les programmes destinés aux enfants qui se présentent à l'école sans avoir mangé;
- diverses initiatives en matière de logement;
- des niveaux d'aide sociale qui répondent aux besoins primordiaux;
- la possibilité d'augmenter le salaire minimum et le Supplément du revenu garanti;
- la création d'emplois et la formation;
- les négociations menant à l'autonomie gouvernementale des Autochtones;
- une augmentation de la valeur du crédit d'impôts remboursable pour enfants et la conversion de la déduction pour frais de garde d'enfants en crédit d'impôts remboursable pour frais de garde d'enfants.

Le Comité a également souligné que « pour assurer aux familles un revenu discrétionnaire adéquat afin de leur permettre de satisfaire les besoins de leurs enfants en matière d'activités

éducatives, récréatives et culturelles, la valeur des prestations fédérales se rapportant aux enfants ne devrait pas être déduite du revenu de l'aide sociale » [traduction] (Chambre des communes 1991 : 61).

Dans son second rapport, *Promesse de l'an 2000 : éliminer la pauvreté chez les enfants* (Chambre des communes 1993), ce même Comité remettait en question l'application de mesures relatives du revenu servant à évaluer la pauvreté, telles que le SFR et la MFR, pour déterminer les niveaux de pauvreté chez les enfants. Le Comité recommandait une mesure d'insuffisance du revenu fondée sur les besoins; cette mesure était définie comme le « niveau qui précède celui dans lequel les familles éprouveraient de graves difficultés à mener une vie saine et physiquement acceptable » [traduction] (Chambre des communes 1993 : 70). Le Comité concluait que le recours aux banques d'aliments en Ontario n'était pas attribuable à des facteurs liés au revenu (Chambre des communes 1993 : 50). Il imputait l'inégalité dans la répartition des revenus aux risques pris par les entrepreneurs, aux démarches mises de l'avant pour améliorer les compétences, au choix du lieu de résidence, aux divers groupes d'âge et aux faibles revenus pour les immigrants à leur arrivée au Canada.

> S'agit-il vraiment de liberté économique : une diversité économique de nos régions et une diversité de notre population qui enregistre des revenus disparates en temps et lieu donnés? Confondre cette notion avec la pauvreté a pour conséquence non seulement d'entraîner la mauvaise répartition des rares ressources publiques, mais également de fausser notre opinion sur la façon dont notre économie et notre société devraient fonctionner (Chambre des communes 1993 : 69).

Le Comité a conclu que la pauvreté chez les enfants dans son essence ne soulevait pas un problème important au Canada. Les conclusions du Comité ont largement été perçues comme une tentative en vue de soustraire le Canada aux critiques dont il avait fait l'objet vu son taux de pauvreté élevé chez les enfants selon le SFR reconnu à l'échelle internationale, ou de les minimiser. À maintes reprises, on a invoqué la nécessité de mieux renseigner la critique internationale sur la « situation réelle de la pauvreté » au Canada (Chambre des communes 1993 : 69-72). La plupart des groupes de lutte contre la pauvreté, y compris l'ONAP et l'Association des banques alimentaires, le Conseil canadien de développement social et le Metro Toronto Social Planning Council, ont jugé que le Sous-comité avait fixé son plan d'action à l'avance et ont boycotté les audiences. Les représentants du Parti libéral et du N.P.D. ont également refusé d'y participer.

Les deux rapports mentionnés ci-dessus montrent comment, au début des années 1990, la question de la pauvreté était centralisée sur la pauvreté chez les enfants. Même le débat sur la définition la plus appropriée du revenu des pauvres se déroulait dans ce cadre discursif. Ces deux rapports mettaient également en relief l'importance pour la croissance économique des enfants en leur qualité de futurs travailleurs et contribuables – une préoccupation dominante dans la reformulation du discours. En outre, ces rapports faisaient ressortir l'attention accrue donnée aux enfants en tant qu'investissements ou ressources. En ce qui a trait à la possibilité que cette rhétorique soit perçue comme une tentative en vue d'influencer le secteur des affaires, il est permis de se demander jusqu'à quel point un « modèle d'investissement

national » est convaincant ou persuasif devant les gens d'affaires, vu les surplus de main-d'oeuvre à court terme, la mobilité croissante des capitaux et l'éventualité d'un accroissement des niveaux d'immigration à long terme. Les solutions politiques proposées précédemment différaient, mais les politiques qui ont le plus souvent été avalisées comprenaient une forme quelconque de développement des jeunes enfants, de mise à exécution plus rigoureuse des ordonnances alimentaires et de prestations pour enfants.

Une grande partie des discussions politiques relatives à la pauvreté chez les enfants tout au long des années 1990 a tourné autour de la restructuration des prestations pour enfants. En 1988, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario recommandait une prestation pour enfants intégrée qui « éliminerait entièrement les enfants du réseau d'aide sociale par le recours à un autre programme afin de satisfaire leurs besoins en matière de revenu » [traduction] (Ontario 1988 : 115). Les discussions sur les prestations pour enfants visaient habituellement l'un ou l'autre des deux objectifs suivants : orienter les prestations vers ceux qui en avaient le plus besoin ou utiliser les prestations pour enfants afin de traiter les contre-incitations au travail perçues comme le fruit des prestations d'aide sociale. En 1985, le Comité sénatorial permanent de la santé et du bien-être social et des affaires sociales recommandait de mieux orienter la prestation pour enfants en offrant de meilleures indemnités aux familles à plus faible revenu, une mesure qui allait éventuellement remplacer, en 1993, l'allocation familiale universelle (Chambre des communes 1985). C'est en 1973 que l'on a commencé à mettre l'accent sur l'allocation familiale, introduite en 1945, lorsqu'elle est devenue un revenu imposable. En 1978, l'allocation familiale était réduite et un crédit d'impôts remboursable pour enfants était accordé en premier lieu aux familles à faible revenu. L'allocation familiale a été désindexée et le crédit d'impôts non remboursable pour enfants a été introduit en 1986. Trois ans plus tard, en 1989, le gouvernement a commencé à récupérer les prestations d'allocation familiale versées aux familles à revenu élevé. En 1993, le gouvernement fédéral remplaçait l'allocation familiale universelle, le crédit d'impôts remboursable pour enfants et le crédit d'impôts non remboursable pour enfants par une prestation mensuelle unique fondée sur le revenu et par le Supplément au revenu gagné, afin d'aider les familles de « travailleurs » à faible revenu ayant des enfants. Le gouvernement fédéral présentait la Prestation fiscale canadienne pour enfants comme une mesure destinée à assurer un appui financier supplémentaire aux familles à faible revenu et un « départ plus solide dans la vie aux enfants » [traduction] (Canada 1992b : i). Selon Kitchen, cette prestation équivalait à l'abandon du principe de l'équité horizontale entre les ménages avec ou sans enfant et, éventuellement, à l'abandon de la responsabilité sociale pour tous les enfants (Kitchen 1995). Alors que le gouvernement conservateur prétendait que la réforme avait pour objet d'accorder davantage d'aide à ceux qui en avaient le plus besoin, les groupes de lutte contre la pauvreté soutenaient que les sommes économisées n'étaient pas redistribuées aux pauvres et aux familles à faible revenu et que les parents recevaient plus d'aide financière sous l'ancien régime. En d'autres mots, l'universalité avait été sacrifiée sans augmenter l'aide aux plus nécessiteux. En outre, pour la première fois, les prestations pour enfants étaient liées aux suppléments de revenu gagné (Kitchen 1995).

Durant les discussions sur la réforme de la sécurité sociale, en 1995, le gouvernement libéral, dans son document de travail intitulé *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants*, proposait deux avenues de réforme : une prestation pour enfant qui inciterait davantage les familles à faible revenu à rester sur le marché du travail rémunéré et un instrument de mise à exécution des ordonnances alimentaires. Le rapport ne comprenait pas d'analyse fondée sur

les sexes ni d'évaluation des répercussions différentes de ces politiques. Dans son rapport sur la sécurité sociale, le Comité permanent du développement des ressources humaines (Chambre des communes 1995) faisait des enfants et de la pauvreté chez les enfants l'un des trois grands thèmes du contexte de renouvellement des programmes sociaux. Ce Comité a éventuellement appuyé les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et recommandé l'avalisation du Supplément au revenu gagné et l'intégration d'une nouvelle prestation pour enfants destinée à les rayer des listes de prestataires d'aide sociale et à offrir aux familles davantage de raisons économiques à occuper un emploi. Le Comité a par contre réglé la question de l'inégalité des femmes en greffant un second thème au renouvellement des programmes sociaux, à savoir l'amélioration de la sécurité et de l'équité. Le Comité a recommandé la promotion d'un partage équitable du travail et des responsabilités familiales, l'élimination des « barrières professionnelles et financières à l'avancement économique des femmes » [traduction], un meilleur accès à l'éducation et à la formation, et la nécessité de traiter les liens entre la violence, l'inégalité et la pauvreté (Chambre des communes 1995 : 100-101).

Enfin, même si la pauvreté chez les enfants autochtones est, sur le plan démographique, plus importante et qu'elle a été signalée dans plusieurs rapports fédéraux, la Commission royale sur les peuples autochtones, dans son long rapport publié en 1996, ne s'est pas attardée sur ce sujet (Canada 1996a); elle a simplement reconnu les niveaux élevés de pauvreté chez les peuples autochtones en général. Elle a aussi fait mention de la place spéciale et de l'importance des enfants dans les cultures traditionnelles et a exposé les conditions pénibles que connaissaient les enfants autochtones, notamment un taux de mortalité plus élevé, des niveaux de santé et d'éducation plus faibles, une incidence plus élevée d'abus de drogues et de solvants, ainsi qu'un taux de suicide plus élevé chez les jeunes. Toutefois, les discussions sur ces problèmes portaient surtout sur les répercussions du colonialisme et du transfert du contrôle des terres exercé par les Autochtones, les ressources et les collectivités, sur le racisme et sur les effets des séjours dans les écoles résidentielles. En outre, les solutions proposées étaient présentées en termes structuraux et destinées à améliorer le bien-être des collectivités en général. Parmi les nombreuses recommandations de la Commission, mentionnons une autonomie gouvernementale juste et responsable des Premières nations, la redistribution des terres et des ressources, le développement économique, les initiatives de formation et d'éducation destinées aux Autochtones vivant dans les réserves et en milieu urbain, la création d'emplois et la formation de garderies. La vaste majorité des recommandations de la Commission, y compris celles qui étaient au coeur de l'objectif de recréer les nations autochtones par la redistribution des terres et des ressources, n'a pas été mise en oeuvre.

Résumé

Depuis les années 1970, on ne peut nier que les discussions de l'État sur la pauvreté ont davantage porté sur celle chez les enfants. En fait, au cours des deux dernières décennies, cette dernière s'est non seulement révélée le plus important aspect de la pauvreté, mais a aussi servi de cadre au discours sur la pauvreté même. Cette concentration est attribuable à un certain nombre de facteurs, notamment l'attention accrue aux droits des enfants à l'échelle internationale, les recherches inductives sur la pauvreté chez les enfants, les conséquences des mouvements sociaux, y compris le mouvement féministe et les groupes d'intérêts tels que les groupes de défense des familles et les groupes de réflexion formés de

représentants d'entreprises et de la droite. La coalition anti-pauvreté axée sur les enfants a également organisé une campagne médiatique extrêmement efficace afin de faire ressortir la pauvreté chez les enfants.

Comme le laisse entendre l'analyse présentée dans ce chapitre, la concentration sur la pauvreté chez les enfants dans le discours de l'État est également le fruit de la restructuration économique, sociale et politique. Un processus de restructuration en cours depuis le milieu des années 1970 a aussi entraîné un virage du discours politique vers la promotion de la croissance économique, la réduction de la taille de l'État par une meilleure orientation des prestations d'aide financière, l'accent sur les mesures d'incitation au travail et la responsabilisation individuelle. Parallèlement, la participation accrue des femmes à la main-d'oeuvre et l'augmentation du nombre de familles monoparentales ont suscité des préoccupations au sujet du bien-être des enfants à la lumière de la double charge de travail et du défi dont fait l'objet la famille nucléaire traditionnelle. Même si la concentration sur la pauvreté chez les enfants s'insère dans le cadre de la réduction de la taille de l'État, celle-ci représente sans doute également une tentative en vue d'apaiser les préoccupations relatives à ces tendances.

Au-delà de la concentration sur la pauvreté chez les enfants en soi, le discours de l'État sur la pauvreté reflète de bien des manières la reformulation du discours même. Ainsi, la croissance économique a été présentée comme le seul moyen de soulager la pauvreté chez les enfants (Chambre des communes 1989). Une politique axée sur les enfants a également été de plus en plus justifiée en invoquant le rôle fonctionnel des enfants en tant que futurs travailleurs et des conséquences de la pauvreté chez les enfants sur les coûts à long terme et sur la croissance économique. Les préoccupations relatives au ciblage et aux mesures d'incitation à l'emploi ont également orienté les discussions sur les prestations pour enfants. Les principales solutions qui ont été proposées par les comités gouvernementaux afin d'éradiquer la pauvreté chez les enfants n'ont guère évolué depuis la fin des années 1980. Parmi ces solutions, mentionnons une prestation pour enfants (qui pourrait être ou ne pas être récupérée de l'aide sociale), la mise à exécution plus rigoureuse des ordonnances alimentaires, les programmes de développement des jeunes enfants ainsi qu'une mention de l'augmentation des sanctions criminelles pour la pornographie infantile et la violence à l'endroit des enfants. De façon générale, les rapports des gouvernements se rapportant aux enfants traitent peu de la nécessité d'améliorer les conditions sur les marchés du travail à faibles salaires, d'assurer l'équité salariale et de l'emploi, de mettre en oeuvre des politiques permettant de concilier la famille et l'emploi ou de traiter des contradictions croissantes entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré pour les femmes par la mise sur pied de garderies accessibles et de haute qualité.

3. LE LIEN ENTRE LES FEMMES ET LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS

Compte tenu du fait que les parents sont essentiellement responsables de leurs enfants, il existe un lien entre la pauvreté chez les enfants et celle des adultes membres du foyer. Comme en fait régulièrement état la documentation sur la pauvreté chez les enfants, les enfants sont pauvres parce que leurs parents le sont (CNBES 1998). Comme la plupart des enfants habitent avec leur mère, dans des familles biparentales ou des familles monoparentales ayant une femme à leur tête, la pauvreté chez les enfants et celle des femmes sont étroitement liées.

Nous aborderons, dans le présent chapitre, l'inégalité et la pauvreté des femmes et nous étudions le lien entre la pauvreté des femmes et celle des enfants. Nous nous inspirerons des documents existants pour cerner les principales causes systémiques de l'inégalité et de la pauvreté des femmes. Comme Davies et coll. (2001) l'ont démontré, les femmes qui vivent dans la pauvreté font des choix qui résultent de contraintes systémiques et d'idéologies prédominantes. Un manque d'appui aux soins prodigués aux enfants et de reconnaissance de leur valeur est, de toute évidence, une cause importante de l'inégalité et de la pauvreté des femmes. Parmi les autres causes, il convient de citer les idéologies prépondérantes sur la famille et la maternité et les conditions du marché du travail.

Toutefois, les femmes n'ont pas toutes eu des enfants et les mères ne sont pas toutes pauvres. La pauvreté est le résultat de nombreuses sources complexes et imbriquées de désavantages sociaux et d'oppression. Toutes les femmes risquent davantage d'être pauvres et de gagner moins que les hommes. En 1998, on estimait que 18,4 % de toutes les femmes vivaient dans des foyers à faible revenu par comparaison à 15,3 % pour les hommes (Statistique Canada 2000a). Toutefois, les femmes sans biens ou sans emploi sûr et bien rémunéré connaîtront sans doute la pauvreté. Ces femmes sont, dans un nombre démesuré, des immigrantes, des femmes racialisées,[33] des Autochtones et des femmes ayant une incapacité. Les enfants de ces groupes de femmes risquent davantage de connaître la pauvreté.

- Les personnes ayant une incapacité courent presque deux fois plus de risques de vivre sous le seuil de la pauvreté que les autres (Fawcett 1996). Les femmes adultes ayant une incapacité risquent davantage d'être pauvres que les femmes sans incapacité et risquent aussi davantage d'être pauvres que les hommes ayant une incapacité (Fawcett 1996 : 131). Selon les données recueillies lors du recensement de 1996, 37 % des enfants ayant une incapacité vivaient dans une famille à faible revenu (CCDS 1999 : 16).

- En 1995, les femmes de plus de 15 ans qui se disaient membres de minorités visibles couraient deux fois plus de risques d'avoir un faible revenu que les femmes qui n'appartenaient pas à ces minorités (37 % comparativement à 19 %) Statistique Canada 2000b : 232). En 1995, les femmes de minorités visibles gagnaient, en moyenne, environ 3 000 $ de moins que les femmes qui n'appartenaient pas à ces minorités (Statistique Canada 2000b : 231). Les femmes de minorités visibles (à 37 %) couraient légèrement moins de risques d'avoir un faible revenu que les hommes de minorités visibles qui (à 35 %) couraient eux-mêmes beaucoup plus de risques d'avoir un revenu faible que les femmes qui n'étaient pas de minorités visibles (à 19 %) et que les hommes

qui n'étaient pas de minorités visibles (à 16 %) (Statistique Canada 2000b : 233, 246). Toutefois, le revenu moyen des femmes de minorités visibles (16 600 $) était d'environ 7 000 $ inférieur à celui des hommes de minorités visibles dont le revenu moyen (23 635 $) était plus élevé que celui des femmes qui n'appartenaient pas à des minorités visibles (19 495 $), mais inférieur à celui des hommes qui n'appartenaient pas de minorités visibles (31 951 $) (Statistique Canada 2000b : 246). De tous les groupes d'âge, les femmes de minorites visibles gagnaient en moyenne 70 % du revenu de leurs collègues masculins (Statistique Canada 2000b : 231). Le recensement de 1996 indiquait que 42,7 % des enfants de minorités visibles de moins de 14 ans vivaient dans des familles à faible revenu (CCDS 1999 : 10).

- En raison de l'héritage laissé par l'idéologie inhérente à la suprématie blanche et des répercussions de la colonisation, le nombre de femmes et surtout d'enfants autochtones à faible revenu est nettement plus élevé, et ces personnes vivent beaucoup plus dans une pauvreté extrême. En 1995, trois enfants autochtones sur cinq vivaient dans un foyer à faible revenu par comparaison à un enfant non autochtone sur cinq (Canada 2000c : 27). En 1996, 43 % des femmes autochtones âgées de 15 ans ou plus avaient un revenu peu élevé comparativement à 20 % des femmes non-autochtones, à 35 % des hommes autochtones et à 16 % des hommes non-autochtones (Statistique Canada 2000b : 259, 268). Le revenu des femmes autochtones s'établissait en moyenne à 13 300 $, soit plus de 6 000 $ de moins que celui des femmes non-autochtones (19 350 $) et 5 000 $ de moins que les hommes autochtones (18 200 $) et moins de la moitié du revenu moyen des hommes non-autochtones (31 404 $) (Statistique Canada 2000b : 258, 267).

Il convient donc d'examiner attentivement les dimensions sexualisées et racialisées de la pauvreté ainsi que le niveau disproportionné de pauvreté que vivent les femmes et les enfants ayant une incapacité.

La question de savoir si la pauvreté ou l'inégalité devrait être définie selon le manque de revenu ou la mesure fondée sur le revenu la plus appropriée provoque de vives controverses de part et d'autre. Les définitions de la pauvreté fondées sur le revenu soulèvent la polémique parce que, dans les sociétés capitalistes évoluées, la pauvreté représente bien plus que le manque de revenu. Elle est également symptomatique du manque d'égalité d'accès à la richesse et au pouvoir économique. Dans une culture où les gens sont évalués en fonction de leur richesse et de leur capacité à produire cette richesse, être pauvre et dépendant constitue également une situation culturelle nuisible. Même si nous acceptons ces préoccupations d'ordre général, aux fins de l'analyse qui suit, nous ne faisons pas de distinction entre la pauvreté et le faible revenu. Nous utilisons également le SFR avant impôts comme instrument de mesure du faible revenu, car ce seuil permet d'identifier les Canadiens et les Canadiennes qui sont nettement désavantagés par rapport aux citoyens de classe moyenne. De plus, c'est l'instrument de mesure le plus souvent utilisé jusqu'à maintenant.[34] Le SFR avant impôts représente le niveau de revenu, selon les dépenses des familles en 1992 et rajusté en fonction de la taille des familles et des collectivités, sous lequel les familles consacrent plus de 55 % de leur revenu avant impôts aux éléments essentiels tels que la nourriture, le logement et l'habillement. Les éléments essentiels excluent les soins dentaires et de la vue, les couches, les articles de toilette personnels, les produits d'entretien ménager, les animaux et les soins des animaux, le

téléphone, le papier, les ampoules, le mobilier, les électroménagers, le transport, les médicaments d'ordonnance, l'assurance-invalidité, les jouets, les activités récréatives, la lecture et le matériel éducatif, le tabac et l'alcool ainsi que d'autres articles divers. Comme les mesures de SFR sont fixées en fonction des familles, le taux de pauvreté chez les enfants, selon cette définition, montre le pourcentage d'enfants vivant dans des foyers à faible revenu.

Les femmes en tant que mères

Les femmes ont toujours été nettement plus pauvres que les hommes. Evans (1998 : 49) signalait que, entre 1980 et 1995, les femmes représentaient entre 58 % et 61 % de tous les adultes qui vivaient dans la pauvreté, alors que le pourcentage d'hommes dans la même situation pendant cette même période se situait entre 39 % et 42 %. Durant les années 1990, la distinction fondée sur le sexe s'est en fait amenuisée, une conséquence de l'incidence plus forte de la récession et de la restructuration économique sur les emplois occupés par des hommes.

Les indices d'égalité des sexes, élaborés, en 1994, par les ministres délégués à la Condition féminine aux échelons fédéral, provincial et territorial, démontrent que, abstraction faite de considérations telles que la richesse ou les biens, les femmes au Canada touchaient seulement 56 % du revenu total des hommes (61 % du revenu après impôts). Parallèlement, les femmes accomplissaient une plus grande part de la totalité du travail, exprimée en termes d'heures de travail rémunéré et non rémunéré, laquelle équivalait à cinq semaines par année d'un emploi à plein temps rémunéré (CFC 1997). Une mise à jour subséquente montrait que le revenu total des femmes s'approchait sensiblement, dans une proportion de 58 %, de celui des hommes en 1997 (63 % du revenu après impôts) (Clark 2001 : 4).

Comme le font valoir certains militants anti-pauvreté chez les enfants, une grande partie de la différence entre le taux de pauvreté des femmes et celui des hommes résulte du manque de soutien à l'endroit des responsabilités inhérentes à l'éducation des enfants dont sont chargées de nombreuses femmes ou du manque de reconnaissance de celles-ci. Les rapports fondés sur l'Enquête sociale générale de Statistique Canada, laquelle utilise les emplois du temps en 1998, montraient que les femmes travaillaient en moyenne deux semaines complètes de plus par année que les hommes. Toutefois, une grande partie du travail des femmes n'est pas rémunéré. En moyenne, les hommes fournissaient 4,1 heures de travail payé et 3,4 heures de travail non payé; les femmes, par contre, fournissaient 2,5 heures de travail rémunéré et 5,2 heures de travail non rémunéré (Clark 2001 : 4). Les différences dans les heures de travail rémunérées entre les hommes et les femmes, dans les foyers à double revenu, se sont amenuisées depuis 1992; toutefois, les femmes entre 20 et 44 ans consacrent toujours 72 % plus de temps aux soins des enfants que les hommes (Clark 2001 : 6). Les études menées dans divers contextes ont fait ressortir des différences encore plus grandes (p. ex., Duxbury et Higgins 1998 : 6; Hanson et al. 2001). Armstrong et Armstrong (1994 : 114-115) ont également constaté que les études des budgets-temps sous-estimaient énormément le temps en cause, parce que les soins des enfants, contrairement à d'autres activités, constituent une responsabilité constante. Les soins des enfants renferment des tâches liées à leurs besoins physiques évidents, telles que la préparation des repas, la lessive, le nettoyage, le changement des couches, les bains et le maintien de la santé dentaire

et physique. Mais il faut aussi tenir compte de certaines tâches telles que la supervision constante, dans le cas des jeunes enfants, le soutien émotif, les soins à donner la nuit, l'aide pour les devoirs et les activités scolaires, ainsi qu'un soutien lorsque les enfants se trouvent en situation de conflit ou de stress. Dans les foyers à double revenu, les femmes perdent plus de jours de travail rémunérés pour des raisons familiales que les hommes (sept jours par année pour les femmes comparativement à une journée pour les hommes) et subissent davantage le stress causé par le manque de temps que les hommes (Statistique Canada 2000b : 111). Les femmes représentent presque la totalité de tous les parents qui demeurent au foyer à plein temps (Statistique Canada 2000b : 110).

Les femmes assument la responsabilité première des tâches non rémunérées de soins des enfants essentiellement pour des raisons liées à la croyance solidement ancrée que ces tâches leur incombent ou que les femmes sont mieux adaptées à ce genre de travail. Les normes relatives à la maternité ont évolué avec le temps et en fonction des diverses cultures. Dans la société capitaliste du milieu du XIX^{e} siècle, les obligations rattachées à la maternité étaient dissociées de l'échange de main-d'oeuvre rémunérée sur le marché et étaient confinées à la famille nucléaire patriarcale. La séparation des responsabilités entre les sphères publiques et privées non seulement reflétait, mais renforçait, d'une part, l'opinion voulant que les soins non rémunérés à donner aux enfants entrent dans le mandat « naturel » des femmes et, d'autre part, la conviction que la famille nucléaire constituait l'environnement idéal pour élever des enfants. Les idéologies entourant la maternité et la famille ont engendré la division sexuelle de la main-d'oeuvre au sein de la « famille » et, jumelées aux idéologies et aux structures racistes et colonialistes, ont influé sur l'accès des femmes à l'éducation et à l'emploi. Même si ces idéologies sont contestées, vu le nombre croissant de foyers à double revenu et la diversité accrue des catégories de famille, dans la culture canadienne, on continue à attendre des femmes qu'elles deviennent des mères et à idéaliser la famille nucléaire hétérosexuelle.[35] Durant les interviews qu'ils ont menées auprès de prestataires d'aide sociale, Davies et coll. (2001) ont décelé certaines croyances véhiculées par ces idéologies, par exemple, que deux parents valaient mieux qu'un seul, que les mères devraient se consacrer à plein temps aux soins des enfants et que, de par leur nature, les hommes étaient moins capables de s'occuper des enfants.

Le taux élevé de personnes à faible revenu parmi les femmes âgées et les mères seules atteste clairement de l'incidence combinée des soins non rémunérés prodigués aux enfants et des idéologies largement répandues. Chez les femmes âgées seules, 47,9 % avaient connu la pauvreté en 1998 (Statistique Canada 2000a), ce qui montre que les travaux domestiques non rémunérés et le revenu inférieur tiré d'un emploi ne permettent guère d'accumuler de rentes de retraite. L'incidence du travail non rémunéré sur la pauvreté des femmes est encore plus prononcée dans le cas des femmes à la tête de familles monoparentales. En 1998, 56,3 % des enfants dans ces foyers dépendaient d'un faible revenu avant impôts. L'ampleur moyenne de la pauvreté — c'est-à-dire la différence entre le SFR et le revenu annuel moyen — s'établissait à 8 950 $ (Statistique Canada 2000a). Même si la vaste majorité des parents seuls sont de race blanche, la proportion de représentants autochtones ou de minorités visibles par rapport à la population globale est démesurée. Cette situation s'explique sans doute par les taux élevés de chômage et de pauvreté chez les hommes autochtones ou issus des minorités visibles. Les

enfants autochtones risquent deux fois plus que les enfants non autochtones de vivre dans un foyer monoparental (Canada 2000c : 27).

En 1991, 20 % de tous les foyers avec enfants étaient monoparentaux, 17 % des enfants vivaient dans un foyer monoparental et 82 % de tous les parents seuls étaient des femmes (Lindsay 1994). La plupart des parents seuls étaient divorcés ou séparés et la vaste majorité des conjoints ayant la garde des enfants à la suite d'un divorce étaient des femmes (Pulkingham 1995 : 2). Selon un sondage mené sur les jugements rendus relativement aux pensions alimentaires entre octobre 1998 et mars 2000, plus de 80,4 % des mères avaient la garde exclusive des enfants comparativement à 8,6 % des pères; dans les autres cas, les conjoints avaient la garde partagée (5,3 %) ou conjointe (5,0 %) (Bertrand et coll. 1999). Au total, 40 % des enfants à faible revenu habitaient avec une mère seule et moins de 3 % avec un père seul (CNBES 2000). Même si l'on constatait généralement une forte incidence de pauvreté dans les foyers monoparentaux, il semble y avoir une différence marquée, en ce qui concerne le faible revenu, entre les pères seuls et les mères seules.[36] Cette différence pourrait être attribuée à plusieurs facteurs, notamment à la possibilité que les hommes reçoivent davantage d'aide, payée ou non, pour les soins des enfants et les travaux domestiques ou aient eu la garde des enfants depuis moins longtemps.

La mère d'un nombre croissant d'enfants n'a jamais été mariée. Entre 1981 et 1991, le pourcentage de mères seules qui n'avaient jamais été mariées au Canada est passé de 11 % à 20 %. Bon nombre de ces femmes vivaient peut-être en union de fait au moment de la naissance de l'enfant, car le nombre de ces unions a augmenté et l'âge de la plupart de ces femmes (67 %) se situait entre 25 et 44 ans. Parmi les femmes dont l'âge variait entre 15 et 24 ans, le pourcentage de mères seules qui n'avaient jamais été mariées avait en fait baissé de 38 % à 26 % entre 1981 et 1991 (Statistique Canada 2000b : 18). Dans l'étude réalisée par Davies et coll. (2001), toutes les grossesses survenues en dehors des liens du mariage ou d'une union de fait n'avaient pas été planifiées ou résultaient soit d'un manque d'information sur les méthodes anticonceptionnelles ou d'information erronée à ce sujet. Aux États-Unis, où la pauvreté a été liée à la maternité des adolescentes, les résultats d'études portaient à croire que divers facteurs entraient en jeu, notamment la culture sexualisée des jeunes femmes, le manque de connaissances sur les méthodes anticonceptionnelles, les actes sexuels violents ou coercitifs et le manque de débouchés ou de possibilités qui pourraient offrir un motif pour éviter une grossesse (Schorr 1997).[37]

En 1998, 12,3 % des foyers biparentaux avec enfants avaient un revenu faible, celui-ci s'établissant en moyenne à 8 919 $ (Statistique Canada 2000a). Étaient considérés foyers biparentaux, les unions de fait et les unions entre personnes du même sexe. Même si le taux de pauvreté semblait peu élevé, le nombre de personnes, en chiffres absolus, vivant dans la pauvreté dans les foyers biparentaux, dépassait largement celui des foyers monoparentaux. En chiffres absolus, plus d'enfants vivaient dans des foyers biparentaux à faible revenu que dans des foyers monoparentaux ayant une femme à la tête : 700 000 comparativement à 529 000 (Statistique Canada 2000a). Finnie (2000) a également constaté une incidence élevée des taux de pauvreté persistants dans les foyers biparentaux et il croyait que l'on avait mis à tort l'accent sur les parents seuls, parce que l'on s'était fié à l'expérience vécue aux États-Unis.

La concentration des politiques a sans doute plusieurs autres sources : l'influence de l'idéologie sur la famille traditionnelle, une augmentation importante du nombre de parents seuls au cours des deux dernières décennies et un taux disproportionné de dépendance envers l'aide sociale par les mères seules, selon les types de famille.[38] L'étude de Scott (1998 : 18) sur les prestataires d'aide sociale en 1994 porte à croire que le groupe le plus important (en chiffres absolus) de femmes qui touchaient de l'aide sociale au Canada étaient des femmes qui habitaient avec un partenaire de sexe masculin. Les mères seules représentaient seulement 7 % de tous les adultes non jugés comme des personnes âgées et 27 % de toutes les femmes non jugées comme des personnes âgées qui recevaient de l'aide sociale en 1994. Toutefois, les femmes qui dirigeaient les foyers monoparentaux constituaient le groupe le plus important qui vivaient avec des enfants, puisque seulement 55 % des femmes qui habitaient avec un partenaire de sexe masculin avaient des enfants à domicile. En ce qui concerne le nombre total de foyers, et non d'individus, le rapport entre les foyers monoparentaux et les foyers biparentaux recevant de l'aide sociale était un peu moins de 3:1 (Canada 2000c : Annexe 3, Tableau 8).

La vaste majorité de foyers biparentaux ne semblent pas vivre dans la pauvreté. Toutefois, comme l'ont signalé d'autres critiques, les mesures de pauvreté fondées sur la famille peuvent mener à une sous-estimation de la pauvreté, tant chez les femmes que chez les enfants (Pulkingham 1995). Les mesures de faible revenu sont fondées sur le revenu de tous les membres du foyer et sur l'hypothèse que ce revenu est mis en commun et réparti équitablement parmi les membres, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Selon certaines études, dans les foyers où le mari est le principal salarier, l'épouse à charge aurait moins accès aux finances du foyer ou exercerait un contrôle plus faible sur les habitudes du mari en matière de dépenses; en outre, elle utiliserait l'argent à sa disposition pour le foyer plutôt que pour elle-même (Pulkingham 1995 : 6). Les études inductives montrent que l'augmentation des dépenses pour les enfants suit l'augmentation du revenu apporté par l'épouse au foyer (Woolley 1998). Il est important de reconnaître que la dépendance économique, dans un contexte social où les relations entre les sexes sont inégales, peut entraîner des coûts onéreux pour les femmes outre la privation matérielle. Même lorsque le revenu est partagé, ce partage peut se faire selon les termes établis unilatéralement par le mari et être assorti de l'assujettissement et de la subordination aux désirs et aux diktats du mari (Mosher 1990/91). La dépendance économique peut aussi empêcher des femmes de quitter des relations violentes ou abusives de nature émotive.

La plupart des études sur la pauvreté menées au Canada signalent un changement dramatique dans la situation économique des femmes par suite de la rupture de l'union. Ce fait a souvent été désigné, durant les années 1980 et au début des années 1990, sous le terme « féminisation de la pauvreté ». Comme les femmes assurent le plus souvent la garde des enfants, la hausse du taux de divorces et l'augmentation du nombre de mères seules ont également été associées aux préoccupations gouvernementales concernant la pauvreté chez les enfants (Pulkingham 1995 : 2). L'expression « féminisation de la pauvreté » masque un certain nombre de faits sociaux : la représentation disproportionnée d'individus ayant une incapacité, les hommes et les femmes autochtones, et les hommes et les femmes de minorités visibles au sein de la population pauvre et la stabilité relative de la pauvreté des femmes par rapport à celle des hommes au cours des deux dernières décennies. Selon Evans (1998 : 50), les femmes ont

toujours été plus pauvres que les hommes. De plus, le taux de pauvreté chez les mères seules, en tant que groupe, même s'il est élevé, est resté relativement stable entre 1980 et 1995. Par contraste, le taux de pauvreté parmi les femmes mariées a augmenté et celui des femmes âgées a diminué pendant la même période (Evans 1998 : 50).

Pulkingham (1995) prétendait que le fait d'attribuer la pauvreté à l'augmentation du taux de divorces était trop simpliste et laissait entendre de fausses solutions, telles que la constitution de la famille, l'intensification des empêchements au divorce ainsi que l'amélioration de la mise à exécution des ordonnances alimentaires. Elle croyait que le divorce ou la séparation contribuait uniquement à rendre plus visible « l'inégalité de l'accès des femmes aux ressources indépendantes, surtout au revenu tiré d'un emploi » en raison des soins à donner aux enfants et que le divorce ou la séparation en soi n'était pas une cause de la pauvreté chez femmes ou les enfants (Pulkingham 1995 : 7). Les instruments de mesure de la pauvreté fondés sur la famille dissimulent les disparités importantes en matière de revenu durant le mariage et la vulnérabilité des femmes au moment du divorce ou de la séparation ainsi qu'au moment de la vieillesse.

La famille nucléaire semble idéale, en partie, parce qu'elle atténue les contradictions réelles entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré, compte tenu du manque de soutien social pour la parentalité. D'importantes sommes d'argent sont également nécessaires pour réduire l'écart moyen de pauvreté des foyers monoparentaux.[39] Néanmoins, l'incitation au mariage ou à la cohabitation comme solution miracle à la pauvreté peut engendrer d'autres problèmes. Dans la mesure où la constitution de familles nucléaires sous-tend la dépendance économique de la femme envers l'homme, cette forme de famille facilite la transmission aux enfants des identités sexuelles traditionnelles (homme soutien de famille et femme dispensatrice de soins) et des modèles de domination par l'homme et de subordination de la femme. De plus, les maris deviennent de plus en plus incapables de remplir leur rôle de soutien de famille. Davies et coll. (2001) signalent que la dépendance envers l'aide sociale résulte souvent de la perte de l'emploi du père ou du mari par suite de maladie ou de changements cycliques ou structurels de l'économie. Leur rapport décrit également comment de nombreuses femmes interviewées s'estimaient plus mal en point en raison d'une relation conjugale avec un homme violent sur le plan physique ou émotif et jugeaient qu'il en était de même pour leurs enfants. Les comportements marqués par la violence des partenaires de sexe masculin allaient de la violence entraînant un danger de mort à l'abus de drogues ou d'alcool ou à la toxicomanie pure et simple. Dans le cas de nombreuses femmes, le mariage ou la cohabitation résultait d'une grossesse non planifiée et de la croyance qu'il « était plus facile d'élever des enfants à deux et que cela était meilleur pour eux » [traduction] (Davies et al. 2001 : 57). Parmi les facteurs qui empêchaient les femmes de fuir ces situations de violence, il convient de mentionner la menace d'autres actes similaires futurs, entre autres, la « vision interne traditionnelle de la famille » et la croyance que les « familles monoparentales ne sont pas aussi stables, légitimes ou *vraies* que les familles biparentales » [traduction] (Davies et al. 2001 : 59). Même si les femmes interviewées par Davies et coll. ne constituent pas nécessairement un échantillon représentatif ou statistiquement important, un plus grand nombre de femmes qui misaient sur le revenu d'un partenaire pour se libérer de l'aide sociale devaient éventuellement y recourir de nouveau, par comparaison à celles qui y parvenaient par le biais

d'un emploi. La constitution d'une famille nucléaire ne garantit « ni la sûreté ni la sécurité économique » [traduction] (Davies et coll 2001 : 76).

Les mères dans les foyers sans revenu d'emploi ou instrument de maintien du revenu — le plus souvent des femmes ayant des enfants d'âge préscolaire — doivent compter sur les transferts gouvernementaux. À moins d'avoir occupé un emploi rémunéré continu pendant une longue période et, par conséquent, être admissibles à l'assurance-emploi, les femmes doivent recourir à l'aide sociale. Little (1998 : 173) croyait que l'État maintenait l'attrait du mariage en rendant peu attrayantes les solutions de rechange, par exemple les maigres prestations d'aide sociale, une réglementation interventionniste dans la vie intime des femmes et des attentes à l'endroit du travail rémunéré sans soutien parental adéquat. Les prestations d'aide sociale se situent bien au-dessous du SFR et ont soit fait l'objet de compressions importantes (par exemple, en Ontario où les taux d'aide sociale ont été réduits de 21 %) ou ont baissé en chiffres absolus en raison de l'inflation (Freiler et Cerny 1998 : 62-69). Les allocations-logement sont souvent plafonnées à des niveaux nettement sous le coût moyen réel, en raison de la pénurie grave de logements à prix abordable. Les prestataires de ces allocations sont souvent obligés d'utiliser leur allocation alimentaire pour combler l'écart entre le coût réel du loyer et le montant de l'allocation accordée, d'où le recours fréquent aux banques d'aliments. Dans l'ensemble du pays, on a enregistré une baisse de 30 % du nombre d'enfants dans les foyers qui touchaient de l'aide sociale entre 1994 et 1999 : une diminution de 32 % du nombre de foyers biparentaux et de 26 % du nombre de foyers monoparentaux. Le nombre de foyers à faible revenu est passé de 20 % à 18 % entre 1996 et 1998. Toutefois, le niveau moyen de pauvreté que vivent les enfants dans les foyers à faible revenu est resté relativement stable (Canada 2000c : 39). Cette situation reflète sans doute une augmentation du degré de pauvreté des foyers sans gains (Statistique Canada 2000a : 220). Elle pourrait aussi porter à croire que le travail rémunéré, sans égard aux autres sources de revenu sur lesquelles les gens comptent, n'a pas libéré de la pauvreté la plupart des mères et des enfants qui vivaient auparavant de l'aide sociale (Canada 2000c : 39).[40]

En 1994, 1 280 000 femmes d'âge adulte, entre 18 et 64 ans, touchaient de l'aide sociale (Scott 1998 : 18). La majorité de ces femmes n'étaient pas des mères seules ni des Autochtones, n'avaient pas d'incapacité et n'étaient pas nouvellement arrivées au pays. Elles représentaient néanmoins une partie disproportionnée de la clientèle de l'aide sociale en général. Comme le mentionne Scott, les chiffres absolus et les risques relatifs constituent des dimensions importantes du profil des prestataires d'aide sociale, parce que les populations à faibles risques forment souvent la proportion la plus importante des prestataires (Scott 1998 : 22). En s'inspirant des données disponibles, Scott a constaté que les mères autochtones, les nouvelles immigrantes et les femmes ayant une incapacité étaient plus susceptibles de toucher des prestations d'aide sociale que les non immigrantes et les femmes sans incapacité. Les femmes membres de minorités visibles étaient légèrement moins susceptibles de recevoir de l'aide sociale que les femmes non-membres de minorités visibles (Scott 1998 : 17-32). En ce qui a trait aux paiements de transfert gouvernementaux, y compris les prestations de régime de rentes et l'assurance-emploi, les femmes des minorités visibles touchaient habituellement, en 1995, une part plus petite de leur revenu de ces sources (16 % comparativement à 18 % pour les femmes non-membres de minorités visibles), même si certains groupes de ces minorités attribuaient une part légèrement plus importante de leur revenu à ces sources (Statistique

Canada 2000b : 231-232). La plus importante part du revenu des femmes autochtones, comme pour toutes les femmes d'ailleurs, provient de l'emploi, mais, en 1996, les femmes autochtones tiraient 32 % de leur revenu des paiements de transfert gouvernementaux, comparativement à 18 % pour les femmes non autochtones (Statistique Canada 2000b : 258-259).

Les mères en tant que travailleuses marginalisées et à faible revenu

Certes, les tâches non rémunérées de soins d'enfants et les idéologies traditionnelles constituent des causes importantes de la pauvreté chez les femmes, mais elles en réduisent aussi la complexité. Les responsabilités en matière de soins d'enfants interagissent d'une manière complexe avec les disparités de la richesse des familles, avec les conditions du marché du travail, y compris le manque de soutien accordé aux personnes ayant une incapacité et aux soins des enfants accompagné de racisme systémique et de l'héritage du colonialisme. Le niveau d'éducation moins élevé est mis en corrélation avec l'incidence de pauvreté plus élevée, mais bon nombre des causes des niveaux plus élevés de pauvreté sur le marché et la réduction du nombre de semaines d'emploi expliquent également les niveaux d'éducation moins élevés. Mentionnons notamment les responsabilités relatives aux soins des enfants, l'idéologie concernant la famille, les préoccupations au sujet des dettes, l'absence des parents (Davies et coll. 2001), ainsi que les préoccupations en matière d'éducation et de profession générées par le sexisme, le classisme et le racisme.

Même si les femmes qui ont des enfants ont moins de chances d'occuper un emploi que les femmes sans enfant, 69 % des femmes mères d'enfants de moins de 16 ans et 61 % des femmes mères d'enfants de moins de trois ans occupaient un emploi en 1999 (Statistique Canada 2000b : 100-101). Sept femmes sur dix qui occupaient un emploi et qui avaient au moins un enfant de moins de 16 ans travaillaient à plein temps en 1999 (Statistique Canada 2000b : 101). Environ 28 % des femmes travaillent à temps partiel, et les femmes représentent sept travailleurs à temps partiel sur dix (Statistique Canada 2000b : 103). Des études inductives démontrent que les taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre et les heures de travail sont fortement influencés par la présence et par l'âge des enfants, surtout ceux d'âge préscolaire, les salaires offerts sur le marché, le revenu du foyer et les coûts des services de garderie des enfants (Chaykowski et Power 1999 : S3). Comme les femmes assument la principale responsabilité du travail domestique, ce sont elles qui éprouvent le plus de difficultés à entrer sur le marché du travail, et plusieurs d'entre elles doivent travailler à temps partiel, afin de s'acquitter de leurs tâches domestiques, ou accepter un salaire inférieur en contrepartie d'une plus grande souplesse. Les interruptions de leurs activités au travail constituent sans doute l'obstacle le plus important à l'égalité des femmes sur le marché du travail en raison de leur incidence sur l'ancienneté et sur les niveaux de formation en milieu d'emploi (CNBES 1990; Phillips et Phillips 1993 : 59).

En 1997, le rapport entre les gains des femmes et ceux des hommes qui travaillaient à plein temps s'établissait à 72,5 %, une hausse de 58,4 % par rapport à 1967 (Statistique Canada 1999b : 10). En termes de salaires horaires, lesquels contrôlent dans une plus large mesure les heures travaillées, les femmes gagnaient en moyenne environ 80 % du salaire moyen des hommes (Statistique Canada 1999b : 21). Il convient toutefois de souligner que ces comparaisons entre les gains et les salaires n'incluent généralement pas une estimation des avantages sociaux qui peuvent être importants. À partir des données recueillies dans le cadre

de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, et compte tenu des nombreuses variables liées à la productivité, Drolet a constaté que le taux de salaire horaire moyen des femmes représentait entre 84 % et 89 % de celui des hommes. D'autres études ont démontré que les facteurs liés à la productivité expliquaient seulement entre 12 % et 30 % de l'écart global dans les salaires (Statistique Canada 1999b : 12).

Même s'il n'est pas possible d'observer toutes les variables liées à la productivité, lorsqu'elles peuvent l'être, elles reflètent les conditions discriminatoires. Quoiqu'il en soit, une partie, sinon la totalité, des différences inexpliquées peuvent clairement être attribuées à la discrimination fondée sur le sexe ainsi qu'à la ségrégation fondée sur la profession et sur l'industrie. Depuis 1951, les femmes ont été concentrées dans les industries de services, particulièrement dans les services communautaires, commerciaux et personnels. La plupart de ces divisions industrielles sont exigeantes en main-d'oeuvre plutôt qu'en capital et se caractérisent par une faible croissance de la productivité, des salaires bas et, de plus en plus, par de petites entreprises où il est souvent difficile, voire impossible de former un syndicat (Armstrong et Armstrong 1994 : 27). À l'intérieur de ces divisions industrielles, les femmes sont concentrées dans certaines tâches liées à l'enseignement, à la santé, au travail de bureau, à la vente et aux services qui renferment un élément important de services personnels. Même à l'intérieur des métiers à forte concentration de femmes, il existe un écart salarial important fondé sur le sexe; cet écart peut être attribué à la fois à la discrimination fondée sur le sexe et au nombre inférieur d'heures de travail. En 1991, presque le tiers de toutes les femmes occupaient un poste dans un bureau, une catégorie d'emplois qui se caractérise par de faibles salaires, de mauvaises conditions de travail et un manque de possibilité d'avancement (Armstrong et Armstrong 1994 : 28). Depuis 1971, le pourcentage de femmes dans les « emplois moins attrayants » tels que les postes de concierges, de travailleurs en soins personnels ou d'aide-infirmières et dans les domaines de la transformation a augmenté (Armstrong et Armstrong 1994 : 36). Le travail à bas salaire consolide le statut de salarié de seconde catégorie et l'assignation aux femmes des tâches de soins des enfants, lesquelles, à leur tour, contribuent aux faibles salaires, au travail à temps partiel, aux interruptions de la participation à la main-d'oeuvre, aux pensions moins élevées, à la perte d'ancienneté et de chances de promotion et au faible investissement dans le capital humain.

Les marchés du travail reflètent la discrimination et la ségrégation fondées sur le sexe ainsi que les différences dans les situations relatives à l'incapacité et à la race. Les femmes qui ont une incapacité et des enfants à charge risquent davantage de ne pas avoir d'emploi que les hommes ayant une incapacité ou les femmes sans incapacité mais ayant des enfants. Lorsqu'elles ont un emploi, ces femmes sont plus susceptibles de gagner moins que les hommes (Fawcett 1996 : 73-74, 100-101). Fawcett (1996 : 162) notait que les « femmes handicapées qui avaient un emploi et des enfants d'âge préscolaire risquaient davantage de nécessiter un réaménagement des tâches et, malheureusement, cela les prédisposait à vivre dans la pauvreté » [traduction]. Les personnes ayant une incapacité et les nouveaux immigrants risquent davantage de connaître des périodes de pauvreté persistantes ou de longue durée (Finnie 2000).

Les divisions entre le travail rémunéré et l'accès au marché du travail sont de plus en plus fondées sur la race. En 1996, les femmes membres d'une minorité visible avaient plus de chances que les autres à participer à la main-d'oeuvre, mais elles étaient également plus

susceptibles de toucher un salaire annuel de 3 000 $ en moyenne inférieur à celui des autres femmes (Statistique Canada 2000b : 230). La plupart des femmes des minorités visibles travaillaient dans l'administration, dans un bureau, dans la vente ou dans le domaine des services et étaient deux fois plus susceptibles que les autres femmes d'occuper un emploi manuel (Statistique Canada 2000b : 228). Le chômage et le sous-emploi constituaient des risques graves, pour les hommes comme pour les femmes, durant les années 1990. Toutefois, les femmes de minorités visibles connaissaient des taux plus élevés de chômage (15 %) que les femmes non-membres d'une minorité visible (9 %) et ce, même si elles avaient un niveau d'instruction supérieur (Statistique Canada 2000b : 226). Les femmes de minorités visibles risquaient davantage d'être au chômage que les hommes de minorités visibles (13 %) qui, eux-mêmes, étaient plus susceptibles d'être sans emploi que les autres hommes (9,9 %) (Statistique Canada 2000b : 244). En 1996, les femmes autochtones avaient le taux de salaire le plus bas (en moyenne de 6 000 $ inférieur) et elles étaient reléguées dans un nombre disproportionné au secteur des services (Statistique Canada 2000b). Les femmes autochtones connaissaient des taux de chômage beaucoup plus élevés, tant dans les réserves (22 %) qu'en milieu urbain de petite ou de moyenne taille (23 %) où la majorité d'entre elles habitaient (72 %) (Statistique Canada 2000b : 258). Toutefois, les hommes autochtones avaient un taux de chômage encore plus élevé, soit 27 % ou environ trois fois plus élevé que celui des hommes non autochtones, lequel s'établissait à 9,7 %. Quarante-sept pour cent des femmes autochtones avaient un emploi rémunéré comparativement à 48 % des hommes autochtones et à 53 % des femmes non autochtones (Statistique Canada 2000b : 254).

Certains analystes ont prétendu que l'amenuisement de la disparité salariale entre les sexes ou l'indice d'égalité au cours des deux ou trois dernières décennies ne reflétait pas les améliorations des salaires des femmes ou de leurs conditions de travail autant que l'incidence de la restructuration économique ou de la perte des emplois très rémunérés occupés par des hommes dans le secteur manufacturier. Quoiqu'il en soit, les femmes, surtout les femmes des minorités visibles et les femmes autochtones, sont restées au bas de l'échelle hiérarchique, occupant des emplois caractérisés par les bas salaires, le manque d'avantages sociaux, le manque de sécurité d'emploi et de perspectives d'avancement et l'accroissement des emplois non traditionnels. En 1999, 41 % des femmes entre 15 et 64 ans sur le marché du travail, comparativement à 29 % des hommes dans le même groupe d'âge, avaient des conditions de travail non conventionnelles, y compris des emplois à temps partiel ou temporaires, un travail autonome à leur propre compte et même plusieurs emplois (Statistique Canada 2000b : 103). Bon nombre des emplois occupés par des femmes semblent également nécessiter moins de compétences et une supervision accrue et offrir moins de possibilités de faire preuve d'autonomie et d'initiative personnelles (Menzies 1990). Au cours de la dernière décennie, les gouvernements ont abandonné leur poursuite de l'équité salariale ou ont accordé peu d'attention aux programmes d'équité salariale.[41]

Les conditions économiques au cours des deux dernières décennies et les politiques gouvernementales ont également intensifié les contradictions entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré tout comme les coûts de ces contradictions pour les travailleurs à faible salaire qui sont les dispensateurs de soins de première ligne. La stagnation ou le déclin des salaires, en chiffres absolus, signifie que désormais, les gains d'un emploi à plein temps

enregistrés par un travailleur, et souvent deux travailleurs, ne suffisent plus pour sortir un ménage de la pauvreté. Les travailleurs vivent également une intensification importante de leur labeur en raison de la restructuration, y compris l'augmentation des responsabilités inhérentes à la charge de travail qui a accompagné la rationalisation et des heures de travail payé et non payé.[42] Le gouvernement de la province de l'Ontario a, en fait, entrepris un processus de déréglementation du travail. Ces changements vont intensifier les contradictions que vivent les travailleurs à faible salaire, car elles vont accroître la semaine de travail maximale possible et changer le calcul des heures supplémentaires et des calendriers de congés annuels.[43]

La prolifération des emplois non traditionnels a eu pour effet global d'accroître les taux de roulement du personnel et l'insécurité des employés. L'augmentation du nombre de petites entreprises et de petits établissements de travail s'est accompagnée de l'insécurité accrue des employés, a réduit leur pouvoir de négociation et a contribué à la baisse des taux de syndicalisation du secteur privé (Fudge 1991, 1996). L'augmentation de la charge de travail, particulièrement dans le secteur public, et l'intensification des conflits entre le travail et la famille réduisent la capacité des travailleuses de se syndiquer et de lutter pour l'amélioration des conditions de travail (Luxton et Reiter 1997). Le manque de pouvoir de négociation dont sont victimes les employés et l'accroissement de l'insécurité économique mènent également aux abus et à l'exploitation par les employeurs, y compris les traitements sévères et dégradants, l'augmentation des risques de harcèlement sexuel et le non-respect des normes de travail et de sécurité (Sheppard 1995; White 1993).

Ce manque de pouvoir de négociation réduit également leurs chances que leur employeur accepte volontairement de prendre en compte les responsabilités familiales de ses employés, qu'il leur accorde des congés parentaux et qu'il leur laisse le contrôle de leurs horaires de travail.[44] Les travailleurs possédant moins de compétences sont généralement moins capables de négocier des conditions de travail favorables, y compris des horaires de travail flexibles. Le travail autonome ne s'est pas non plus révélé pour les femmes la panacée entrevue initialement, surtout pour celles qui travaillent seules. Dans leur cas, le travail autonome à son propre compte se concentre toujours dans les industries des services à faible salaire sans avantages sociaux, tels que l'assurance-invalidité, les congés parentaux, les régimes de retraite, l'assurance-emploi, et sans accès aux initiatives en matière d'égalité salariale et d'égalité d'accès à l'emploi ou à la formation et au perfectionnement (Hughes 1999).

Le manque de programmes uniformes de garderies accessibles, abordables et de haute qualité soulève sans contredit un problème majeur pour toutes les femmes à faible revenu (CNBES 1999). Le niveau de pauvreté augmente généralement avec le nombre d'enfants et, même s'il reste élevé, il diminue lorsque les plus jeunes atteignent l'âge scolaire (CNBES 2000). Dans le cas des femmes ayant un travail rémunéré, les perturbations dans les soins de garde donnés aux enfants se traduisent par un manque de motivation, l'absentéisme et le renvoi ainsi que le stress pour les mères comme pour les enfants. Une étude américaine a démontré que le tiers des prestataires interviewées avaient perdu leur emploi en raison de leur dépendance envers les services de garderies officieuses et instables (Henly 1999). Dans l'étude de Henly les mères interviewées comptaient sur des amis et des parents pour garder leurs enfants, parce qu'elles ne pouvaient pas payer les services

de garderies plus structurés. Toutefois, ces arrangements s'avèrent souvent ténus et, pour cette raison, entraînent de fréquents changements. Par contre, les services de garderies plus structurés, tels que les garderies et les centres de placement collectif accrédités, sont habituellement plus stables et plus fiables. Les garderies sont aussi surveillées davantage, ce qui réduit les risques que les soins soient incorrects ou inadéquats. Se fondant sur un échantillonnage d'interviews auprès de mères touchant des prestations d'aide sociale aux États-Unis, Lucie White (1999) croyait toutefois que certaines mères auraient préféré des soins de garderie à domicile, jugeant les centres de placement trop institutionnalisés, routiniers et soustraits à leur contrôle effectif. Quoiqu'il en soit, selon certaines estimations, seulement 7,5 % des enfants de moins de 12 ans au Canada peuvent trouver une place en garderie réglementée (Stroick et Jenson 1999 : 11). En particulier, les centres offrent peu de places subventionnées, ce qui limite souvent l'admissibilité des enfants à ceux qui ont acquis la propreté, et ces centres fonctionnent seulement durant les heures normales. Dans les secteurs de la vente au détail et des services à faible salaire, où de nombreuses femmes à faible revenu occupent toujours des emplois tels que concierges, serveuses, commis aux services alimentaires, préposés dans les foyers, télé-vendeuses, les heures de travail incluent souvent les soirées et les fins de semaine et le travail par quart alternatif. Les mères seules éprouvent des difficultés particulières à trouver des services de garderies adéquats parce qu'elles sont incapables de coordonner leur horaire avec celui d'un autre adulte au foyer. Elles doivent alors payer plus cher pour ces services ou s'accommoder des contraintes imposées à leur capacité d'accepter un travail par quart alternatif, de travailler éloignées de leur foyer ou de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions. Dans les milieux ruraux comme dans les milieux urbains, les femmes à faible revenu ont aussi des difficultés de déplacement lorsqu'elles veulent avoir accès à des services de garderies de haute qualité. Les mères d'enfants ayant une incapacité, y compris les enfants ayant des allergies ou des problèmes d'apprentissage, n'ont souvent d'autre choix que de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants. Il faut aussi se demander jusqu'à quel point les services de garderies prennent en compte les différences culturelles et ethniques.

Les femmes vivent un stress accru face aux soins de garde d'enfants en raison d'un certain nombre d'événements connexes :

- une hausse des taux de participation au marché du travail;
- une intensification de la main-d'oeuvre sur le marché du travail salarié;
- l'imposition des soins aux femmes en raison des compressions effectuées par les gouvernements;
- le manquement des partenaires de sexe masculin à se charger d'une partie proportionnelle des tâches domestiques et des soins des enfants.

Dans la plupart des cas, les femmes semblent avoir intériorisé les coûts de ces contradictions, ce qui se traduit par des taux plus élevés d'invalidité et de maladie chronique (FPTAC 1999 : 13, 32). Ces coûts ont sans doute été les plus élevés pour les mères seules à faible revenu qui ont le moins de ressources et le moins de souplesse pour répondre à la fois aux demandes inhérentes à un emploi et aux soins à donner aux enfants. Les mères qui vivent dans la pauvreté n'ont pas accès à la technologie de réduction des tâches, comme le congélateur, le

lave-vaisselle, la laveuse et la sécheuse, ou aux services domestiques, telles qu'une bonne d'enfants, une aide ménagère et aux repas au restaurant (Hanson et coll. 2001; Stairs 1989). Les mères prestataires d'aide sociale doivent consacrer plus de temps au travail non rémunéré, parce qu'elles n'ont pas les appareils qui leur permettraient de gagner du temps et qu'elles doivent utiliser le transport en commun pour faire leurs courses. Les prestataires d'aide sociale doivent aussi consacrer plus de temps à préparer leur budget et les rapports pour les agents chargés de leur cas et à résoudre les problèmes de santé (Hanson et al. 2001 : 24, 26).

En ce qui concerne le travail d'éducation des enfants, les mères seules doivent inévitablement s'occuper elles-mêmes du stress de leurs enfants, de leurs travaux scolaires et des demandes formulées par les écoles et les garderies. Même s'il est reconnu que de nombreuses mères de familles biparentales ayant un emploi assument un fardeau double sinon triple, les mères seules doivent assumer une lourde tâche. Comme la majorité des parents seuls sont divorcés ou séparés, ils doivent souvent consacrer plus d'attention aux tâches parentales lorsque les enfants ont vécu un traumatisme à la suite de la rupture du mariage, surtout lorsque l'épouse ou les enfants ont été victimes de violence familiale (Schein 1995 : 30-37; Hanson et coll. 2001 : 25). Les enfants des familles à faible revenu qui sont membres de minorités visibles ou d'origine autochtone ou qui habitent dans un foyer monoparental peuvent aussi faire l'objet d'un certain degré de préjudice ou de marginalisation à l'école et avoir besoin du soutien, du réconfort et de l'engagement de leur parent pour résoudre ce problème efficacement. Selon une étude menée récemment en Colombie-Britannique sur le courage, ni l'aide au revenu ni le fait d'avoir un emploi ne permettaient de prédire le courage ou la capacité des membres du foyer à affronter les difficultés de la vie (Michalski et Wason 1999). Parmi les facteurs qui tendent à saper les forces, mentionnons la nature de l'emploi, surtout dans le cas des emplois non traditionnels, et le manque de soutien social et émotif.

Au chapitre des initiatives en matière de garderies publiques, le Québec a entrepris la mise sur pied de centres de garderies pour la petite enfance. Ce sont des organisations sans but lucratif qui offrent des cours sur le rôle parental, des programmes d'approche et des services de garderies ouverts 24 heures par jour pour les enfants d'âge préscolaire et les enfants qui fréquentent l'école (y compris les jours fériés) à raison de 5 $ par jour pour tous les parents. La plupart des autres provinces n'ont pas adopté de stratégies qui permettraient de concilier la participation des femmes et des hommes au marché du travail, ni de services de garderies accessibles, abordables et fiables. Le programme de réformes « néolibéral » ne renferme aucune mesure, par exemple des augmentations du salaire minimum, le partage du travail, des politiques en matière de familles et de congés parentaux, l'accès à un téléphone pour les conversations familiales, une semaine de travail plus courte, des congés annuels plus longs ou d'autres politiques d'emploi axées sur les enfants qui avantageraient les parents à faible revenu. Les études qui ont été menées montrent que les modifications apportées à l'assurance-emploi nuisent aux femmes; en effet, elles pénalisent celles qui ont recours à répétition à l'assurance-chômage (en raison des soins des enfants, les femmes travaillent à l'extérieur de façon irrégulière) et augmentent le nombre d'heures de travail à temps partiel ou à un nouvel emploi requis pour être admissible (Davies et coll. 2001 : 3). Le prolongement récent de la durée des congés parentaux jusqu'à un an, à 55 % du salaire hebdomadaire moyen du travailleur, a pour effet d'exclure de nombreuses femmes à faible salaire. Ces dernières

sont représentées de façon disproportionnée par des mères unique soutien de famille, des immigrantes qui ne sont pas de race blanche, des femmes autochtones et des femmes ayant une incapacité qui peuvent survivre difficilement avec la moitié d'un salaire (Iyer 1997). En outre, même si les congés s'avèrent très utiles pour les femmes aux prises avec les soins des enfants, l'expérience vécue en Suède montre que les congés parentaux généreux ont tendance à renforcer, plutôt qu'à éliminer, la répartition des tâches fondée sur le sexe sur le marché du travail et au sein de la famille (Evans et Pupo 1993).

Bref, outre un nombre accru d'emplois et de meilleurs salaires, de nombreux changements sont nécessaires pour éliminer le statut de travailleur de deuxième catégorie attribué aux femmes, notamment les changements mentionnés ci-dessus, des programmes d'équité salariale et un effort concerté pour faire disparaître les obstacles fondés sur la race et les incapacités.

Les femmes ne sont pas toutes des mères

Tout effort en vue de réduire la pauvreté chez les enfants n'aura que peu d'effets, voire aucun, sur les femmes adultes qui n'ont jamais eu d'enfants et qui n'en auront jamais. Toutefois, il faut se rappeler que les femmes sans enfant peuvent aussi connaître des niveaux de pauvreté élevés.

Les analystes sont souvent prompts à mettre de côté la situation de la femme sans enfant, parce que, reconnaissons-le, l'écart entre le revenu des hommes seuls et des femmes seules est nettement moins élevé (personnes habitant seules ou avec d'autres personnes sans lien de parenté) qu'entre les hommes et les femmes mariées (Freiler et Cerny 1998). En 1997, le revenu moyen des femmes mariées représentait 67,5 % du revenu des hommes et se situait entre 63 % et 70 % de celui de tous les groupes d'âge (Statistique Canada 2000b : 137). Alors que le revenu des femmes seules était inférieur à celui des hommes seuls dans tous les groupes d'âge, l'écart était beaucoup plus étroit dans le cas des autres femmes. Les femmes seules de 15 ans et plus avaient un revenu équivalent, en moyenne, à 91,8 % du revenu des hommes seuls du même groupe d'âge. En termes de groupes d'âge spécifiques, la différence allait de 73 %, pour les personnes qui avaient entre 55 et 59 ans, à 95 %, pour celles dont l'âge se situait entre 35 et 44 ans.

En termes de faible revenu ou de taux de pauvreté, 39 % des personnes seules vivaient d'un faible revenu avant impôts en 1998. Les femmes seules ou célibataires étaient fortement représentées au sein du groupe de celles qui vivaient dans la pauvreté au Canada. Des 2 783 000 de femmes vivant dans un foyer à faible revenu, 973 000 étaient des femmes seules et 565 000 avaient moins de 65 ans (Statistique Canada 2000a). Le taux de faible revenu était plus élevé chez les femmes seules que chez les hommes : 45,3 % comparativement à 33,4% (Statistique Canada 2000a). Même s'il a été établi que le taux de pauvreté est plus élevé chez les femmes âgées que chez les hommes âgés, le taux de femmes seules à faible revenu de moins de 65 ans est plus élevé que chez les hommes du même groupe d'âge et de même situation familiale. De toutes les femmes seules de moins de 65 ans, 43,6 % avaient, en 1998, un revenu peu élevé comparativement à 33 % des hommes seuls de moins de 65 ans. Scott et Lochhead (2000) ont également constaté que le taux de pauvreté des femmes seules de moins de 65 ans

(à 41,7 %) était plus élevé que celui des hommes seuls du même groupe d'âge (à 34 %). En chiffres absolus, l'écart moyen du revenu des femmes seules de moins de 65 ans était de 7 677 $. Toutefois, l'écart relatif du revenu des personnes seules est peut-être plus élevé parce que leur SFR est plus bas (Morissette et Zhang 2001). Finnie (2000) a aussi noté que, entre 1992 et 1996, sur les 30,1 % de personnes pauvres en permanence, les femmes seules sans enfant (abstraction faite des étudiants) représentaient 27,4 % et les femmes qui avaient un partenaire, mais pas d'enfant, représentaient 2,7 % de ce groupe. Ce pourcentage était nettement plus élevé que celui des hommes sans enfant (25,7 %), et beaucoup plus élevé que celui des mères seules (15,9 %) et presque aussi élevé que celui des hommes ayant une partenaire et des femmes ayant des enfants (36,3 %) (Finnie 2000 : 15-16).

Lorsqu'il a examiné les revenus tirés de l'aide sociale entre 1986 et 1998, le Conseil national du bien-être social a conclu que « dans la plupart des cas, les célibataires capables de travailler étaient ceux qui souffraient le plus » [traduction] des compressions de l'aide sociale (CNBES 1999-2000 : 49). En 1997 et en 1998, un prestataire célibataire d'aide sociale capable de travailler recevait entre 8 % et 27 % du revenu moyen des célibataires de moins de 65 ans (CNBES 1999-2000 : 42).

Il se peut que la plupart des femmes seules aient eu des enfants à un moment donné. Un nombre important d'entre elles ont peut-être eu des enfants qui ont plus de 18 ans, qui ont quitté le foyer ou qui sont décédés. Elles ont peut-être dû céder la garde de leurs enfants à l'autre parent ou à l'État, deux risques auxquels les femmes à faible revenu sont exposées de façon disproportionnée. À l'inverse des hommes seuls, les conséquences à long terme de la grossesse ou des soins des enfants ont peut-être eu des répercussions sur la situation économique de ces femmes. Les statistiques disponibles sur les personnes à faible revenu ne montrent pas combien de ces femmes font partie de la catégorie des femmes seules. Dans la mesure où cette catégorie regroupe un nombre important de femmes qui ont été mères ou qui le seront plus tard, la concentration sur la pauvreté chez les enfants dans les politiques pourrait avoir des répercussions positives connexes ou directes, surtout si les solutions règlent les coûts systémiques des tâches d'éducation des enfants pour les femmes. Quant aux femmes qui n'ont jamais eu et qui n'auront jamais d'enfant, les solutions en vue d'éliminer la pauvreté chez les enfants n'offriront aucun avantage direct immédiat ou futur en l'absence d'une réforme plus généralisée du marché du travail ou des mesures de soutien du revenu.

Fait tout aussi important, la concentration sur la pauvreté chez les enfants ne prend pas en compte les autres formes de tâches de soins que les femmes accomplissent. Les soins prennent diverses formes et s'adressent à diverses personnes, notamment les soins des parents âgés ou qui ont une incapacité, ainsi que le bénévolat dans la collectivité. Les études ont démontré que les femmes se consacrent davantage que les hommes aux activités de bénévolat officielles et officieuses (Statistique Canada 2000b : 112-114) et que les femmes ayant un emploi sont 50 % plus susceptibles que les hommes de prodiguer des soins à des personnes ayant une incapacité (Evans 1998 : 52). En raison des compressions dans les services publics, les soins des adultes âgés ou qui ont une incapacité retombent de plus en plus, *de facto,* sur les femmes au titre de tâches non rémunérées au sein de la famille et de tâches mal rémunérées dans le secteur non officiel des soins. Morris et coll. (1999) ont constaté que les femmes subissaient davantage de

pression que les hommes lorsqu'il s'agissait d'offrir un complément de services de soins à domicile non rémunérés, et ce, à un coût personnel élevé en ce qui concerne leur propre santé et leur sécurité économique.

Bref, la concentration sur la pauvreté chez les enfants ne pourrait pas soulager la pauvreté des femmes qui n'ont pas eu d'enfant et qui n'en auront jamais. Ces femmes sont vraisemblablement touchées par le manque d'emplois, les faibles salaires, les inégalités systémiques sur le marché du travail et les taux d'aide sociale extrêmement bas. La concentration sur la pauvreté chez les enfants ne pourrait pas non plus prendre en compte les formes de soins, autres que les soins des enfants, que les femmes prodiguent plus souvent que les hommes.

Résumé

Nous avons examiné, dans le présent chapitre, les liens entre la pauvreté des femmes et celle des enfants. La plupart des enfants habitent avec leur mère, dans les familles monoparentales ou les familles biparentales. Le taux de pauvreté est plus élevé chez les femmes et les enfants qui vivent dans des foyers monoparentaux, et ce, même si un grand nombre d'enfants pauvres vivent dans des foyers biparentaux. Le taux de pauvreté est également plus élevé chez les femmes et les enfants ayant une incapacité et chez les Autochtones et les membres de minorités visibles.

La concentration sur la pauvreté chez les enfants pourrait potentiellement soulager la pauvreté des mères. De toute évidence, les mères peuvent bénéficier indirectement des mesures de soutien du revenu et autres avantages destinés aux enfants. La concentration sur la pauvreté chez les enfants ne pourrait se traduire par des avantages importants pour les femmes et les enfants à condition seulement que les causes systémiques de la pauvreté des femmes soient intégrées aux solutions à la pauvreté chez les enfants.

L'analyse ci-dessus montre que la formation de familles nucléaires et la dépendance économique à un soutien de famille de sexe masculin ne constituent pas des solutions appropriées à la pauvreté des femmes, ni à celle des enfants d'ailleurs. La formation de familles nucléaires dissimule l'inégalité de la distribution des ressources au sein des foyers et peut mener à la domination, au contrôle et aux abus. Quoiqu'il en soit, vu l'instabilité actuelle du marché du travail, les maris sont moins en mesure de s'acquitter de leur rôle de soutien de famille.

De toute évidence, il faut améliorer les instruments de soutien social des parents. Pratiquement toutes les études montrent que les services de garderies abordables, accessibles, fiables et de haute qualité sont particulièrement importants. Les hommes doivent également participer plus activement aux tâches familiales. Les femmes continuent à assumer une part disproportionnée des tâches de soins des enfants qui, non seulement ne sont pas rémunérées, mais nuisent également à leur situation sur le marché du travail. Chose peut-être plus importante encore, les marchés du travail doivent évoluer de manière à prendre en compte le fait que les travailleurs ont des responsabilités en matière de soins des enfants. La discrimination et la ségrégation fondées sur le sexe et la race, en ce qui concerne l'accès au travail, et la

distinction entre les emplois mal rémunérés et les emplois à salaire élevé et les emplois assortis d'un « statut » doivent également être éliminées. La restructuration économique a eu des répercussions profondes chez les femmes au chapitre de la perte de bons emplois en raison des compressions dans le secteur public, de l'imputation aux femmes d'un nombre accru de tâches de soins, de l'intensification du travail payé et de l'augmentation des emplois non traditionnels.

Vu les conditions actuelles, les contradictions entre le travail payé et le travail non payé sont sans doute plus aiguës pour les femmes seules à faible revenu. En raison de l'augmentation du nombre d'emplois dans le secteur des services peu payés, où le travail par quart alternatif, en soirée et durant les fins de semaine et les emplois non traditionnels sont monnaie courante, il est difficile, sinon impossible, d'organiser la garde des enfants. Il est plus difficile aux travailleurs qui jouissent de moins de pouvoir de négocier des conditions de travail souples et favorables, notamment des mesures d'adaptation prises par l'employeur pour permettre aux travailleurs de s'acquitter de leurs responsabilités familiales, des congés pour soins d'enfants et un contrôle de leurs horaires de travail par les travailleurs. Les travailleurs à faible salaire sont moins capables de concilier les demandes contradictoires du marché du travail et de la vie familiale. Ils sont également moins capables de s'offrir des appareils technologiques de mécanisation des tâches, des services domestiques et des services de garderies flexibles, uniformes et de haute qualité. En outre, les demandes relatives au rôle parental peuvent être plus grandes dans les foyers monoparentaux, surtout si les enfants ont subi les incidences négatives d'une relation maritale antérieure ou sa rupture.

Une approche axée sur la pauvreté chez les enfants pourrait avoir des répercussions positives pour les mères, si la pauvreté chez les enfants était rattachée aux conditions d'inégalité que vivent les femmes. Toutefois, une telle approche, par définition, ne réduirait pas le coût des autres formes de soins qui sont démesurément imposés aux femmes. Un grand nombre de femmes seules et de femmes en couple sans enfant vivent dans la pauvreté. Les femmes seules connaissent également un niveau moyen de pauvreté relativement élevé et des périodes de pauvreté plus longues. Dans la mesure où les femmes qui n'ont pas d'enfant et qui n'en auront jamais représentent un nombre important de femmes seules, la concentration sur la pauvreté chez les enfants ne pourrait pas soulager la pauvreté des femmes sans traiter également de la nature systémique de l'inégalité des femmes sur le marché du travail.

4. LA PAUVRETÉ CHEZ LES ENFANTS : HYPOTHÈSES ET NORMES SOUS-JACENTES

Au chapitre 2, nous avons soutenu que l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants résultait d'un certain nombre de facteurs, dont le processus de restructuration en cours depuis le milieu des années 1970. Dans ce chapitre, nous nous penchons de plus près sur les conséquences idéologiques de la pauvreté chez les enfants en tant que thème dominant ou de cadre du discours de l'État sur la pauvreté. Nous examinons pourquoi et comment le thème de la pauvreté infantile semble stratégiquement attrayant dans un contexte de restructuration en dégageant les normes et les hypothèses sous-jacentes. Toutefois, nous estimons qu'au bout du compte, ces normes et idéologies freinent l'élaboration de solutions stratégiques s'attaquant aux causes systémiques de la pauvreté chez les femmes et les enfants telles qu'elles sont décrites au chapitre 3. Dans le prochain chapitre, nous émettons l'opinion que les réformes actuelles qui visent à pallier la pauvreté chez les enfants portent aussi l'empreinte de ces mêmes normes ou idéologies, voire les renforcent, rendant sans doute plus difficile l'éradication de la pauvreté et de ses effets négatifs.

Nous soutenons d'abord que l'accent sur la pauvreté chez les enfants dénote et fortifie une conception individualiste des causes de la pauvreté principalement en renforçant et en légitimant l'idée que la dépendance à l'égard des adultes est une déviance. Le ciblage de la pauvreté chez les enfants ne permet pas d'éviter les débats sur la notion de mérite puisqu'il soulève des questions et laisse des hypothèses en suspens en ce qui touche la conduite et la culpabilité des parents (mères). On se concentre ainsi sur les victimes vulnérables passives, d'où le risque indirect de recourir à des stratégies de blâme à l'endroit de la plupart des victimes réelles de la pauvreté. Nous illustrons ensuite plus précisément comment l'accent mis sur la pauvreté chez les enfants peut favoriser l'adoption de normes non sexistes et d'hypothèses fondées sur l'égalité des sexes en augmentant les attentes à l'égard des mères et le fardeau qui repose sur leurs épaules.

Renforcement de l'approche individualiste à l'égard de la pauvreté

La dépendance envers les adultes en tant que déviance

Les activistes anti-pauvreté chez les enfants prétendent que si l'accent est mis sur les enfants, il est plus difficile de nier qu'elle est un problème social en blâmant les personnes qui vivent dans la pauvreté et en les considérant responsables de leur propre sort. D'un point de vue stratégique, ce thème permet de canaliser l'attention du public vers la pauvreté et d'éviter l'interminable débat sur le mérite individuel. En allant au-delà du débat sur le comportement et sur le mérite individuels, les activistes ont tenté de promouvoir de plus vastes solutions au problème de la pauvreté — des solutions qui font appel à la responsabilité collective envers les enfants et l'institutionnalise.

Bien que cette approche semble valable du point de vue stratégique, il est important de comprendre précisément pourquoi et comment on peut éviter le débat sur le mérite en mettant l'accent sur les enfants. Pourquoi cibler les enfants? Pourquoi la pauvreté chez les enfants est-elle plus convaincante que celle des adultes? Autrement dit, comment une approche axée sur la pauvreté infantile peut-elle être utile du point de vue stratégique?

La réponse évidente est que dans la société, les enfants sont perçus comme les victimes idéales, car ils sont purement innocents et extrêmement vulnérables et dépendants; ils *méritent,* par conséquent, que la société leur vienne en aide. Bien qu'elle puisse être utile dans une certaine mesure pour éviter le débat sur la notion de mérite, l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants est convaincante parce qu'il ne serait tout simplement pas concevable qu'on puisse blâmer les enfants, particulièrement les jeunes, pour leur pauvreté ou nier leur indigence ou leur état de détresse. Les enfants sont généralement perçus comme purement dépendants et les très jeunes enfants sont physiquement et affectivement dépendants des adultes à maints égards. On impose en outre aux enfants une dépendance économique en les forçant à fréquenter l'école et en les excluant du marché du travail. Selon la doctrine libérale classique, les enfants ont toujours été perçus comme nécessitant une attention spéciale de l'État en raison de leur présumée incapacité de faire des choix volontaires éclairés. Par conséquent, les enfants ne peuvent voter et participer à part entière au processus démocratique. Pour toutes ces raisons, on ne peut raisonnablement faire croire que les enfants sont responsables de leur état de pauvreté ou de leur dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Bien que les enfants soient physiquement et affectivement plus dépendants d'autrui que les adultes, l'hypothèse de la pure dépendance et innocence soulève elle aussi problème à maints égards. En premier lieu, les historiens ont révélé que les idées au sujet des enfants ont évolué en fonction du contexte historique et culturel. La dépendance financière des enfants comme des personnes à charge est une évolution historique relativement récente dans les sociétés occidentales, l'idéologie sous-jacente ayant pris naissance dans la bourgeoisie au XIX^{e} siècle. Auparavant, les enfants devaient aider financièrement la famille et contribuer à leur propre subsistance à un âge relativement jeune (Mandell, 1988). On a également demandé dans quelle mesure on pouvait présumer ou conclure que les enfants étaient innocents ou non responsables de leurs actes. On peut soutenir que pour percevoir les enfants strictement comme des victimes, il faut les considérer comme étant totalement passifs et vulnérables plutôt que comme des agents moraux actifs qui doivent être guidés et appuyés pour façonner leur propre vie. Le Groupe de défense des enfants pauvres estime que les enfants possèdent des droits[45]; toutefois, selon l'idéologie traditionnelle, ils sont perçus comme des individus qui ont foncièrement besoin de *protection* ou de *surveillance,* et non comme des « détenteurs » de *droits.*

Le débat récent au sujet de la *Loi sur les jeunes contrevenants* montre qu'il est relativement facile pour les adultes de dépeindre les enfants comme des vilains, particulièrement lorsqu'ils approchent de l'âge de la puberté. Aux États-Unis, on évoque l'image de l'« enfant à risque » — pauvre, souvent victime de racialisation — qui « semble dangereux et dégénéré » (Minow et Weissbourd 1993: 13). Ces préoccupations ont peut-être contribué à mettre l'accent sur la pauvreté des très jeunes enfants ou sur la « pauvreté de la petite enfance », pour reprendre une expression chère au discours politique américain[46]. Jusqu'à maintenant, une grande partie du matériel promotionnel concernant le Plan d'action national pour les enfants a mis l'accent sur les très jeunes enfants et les premières années de leur vie. Bien qu'on souligne l'importance de cette période du point de vue du développement, les références aux très jeunes enfants font peut-être appel également à la notion sous-jacente d'innocence ou d'extrême dépendance qui justifie un soutien.

Le fait de cibler les enfants, ne serait-ce qu'indirectement, comme des victimes innocentes méritantes laisse sous-entendre que les adultes *ne méritent pas* d'aide. On présume ainsi que les adultes sont des individus qui devraient naturellement être indépendants et responsables de leur propre destinée. L'utilité stratégique de l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants repose essentiellement sur la pure dépendance des enfants. En évoquant la différence d'âge, on rend la dépendance des enfants naturelle et inévitable, voire souhaitable. Par conséquent, la dépendance des adultes pauvres est considérée comme non naturelle et anormale. Dans le discours sur la pauvreté, on perçoit généralement le « pauvre » comme différent du non pauvre, d'où l'idée de déviance par rapport à la norme (Saraga 1998 : 34-37). L'accent sur la pauvreté infantile renforce cette notion de distinction ou de déviance, particulièrement par rapport aux adultes bénéficiaires de l'aide sociale. En axant principalement ou exclusivement sur les enfants les préoccupations relatives à la pauvreté, on transmet clairement le message que les adultes peuvent et devraient prendre soin d'eux-mêmes. La dépendance de l'adulte à l'égard de l'aide de l'État en tant que caractéristique individuelle est stigmatisée, étant perçue comme une déviance.

La norme de l'indépendance individuelle est conforme au discours sur la restructuration qui, comme l'avons vu au chapitre 2, privilégie les résultats obtenus sur le marché du travail et atténue les attentes de l'État (Brodie, 1996 : 21). Elle est conforme également au discours contemporain sur la réforme de l'aide sociale aux États-Unis et de plus en plus au Canada qui présente la dépendance à l'égard de l'aide sociale comme une des principales causes de la pauvreté et associe l'indépendance au travail rémunéré (Fraser et Gordon 1994). La dépendance à l'égard de l'aide sociale n'est certes *pas* sans poser des problèmes. Toutefois, dans ce discours, on soutient que l'aide sociale, par opposition au manque d'emplois, aux bas salaires et à l'absence de soutien social pour les parents, est au coeur de la dynamique de la pauvreté.

Du fait qu'elle renforce l'idée que les enfants représentent la seule source de dépendance souhaitable ou inévitable, l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants a aussi pour effet de masquer la profonde interdépendance en tant que norme. La théorie peu flatteuse de la dépendance des adultes à l'égard de l'aide sociale occulte d'autres formes profondes de dépendance, y compris la dépendance des travailleurs envers les employeurs au plan professionnel et celle des entreprises à l'égard de diverses formes de subventions gouvernementales (infrastructures, recherche et développement, fiscalité et droit des biens) (Fraser et Gordon 1994). La perception de l'emploi comme condition qui définit l'indépendance non seulement masque la subordination dans la relation d'emploi, mais aussi tient pour acquise la légitimité des résultats obtenus sur le marché du travail et l'égalité des chances dans la recherche d'emplois (Fraser et Gordon 1994). Sur cette toile de fond, la dépendance à l'égard des adultes apparaît non pas comme un produit des relations ou des structures sociales qui est dans une large mesure hors de la volonté de l'individu, mais comme le produit de la « pathologie » de l'individu ou de la famille. La dépendance à l'égard des adultes est perçue en termes de carences ou de lacunes personnelles.

Dans le cas des femmes, la dissimulation possible des causes structurelles interreliées de la pauvreté est importante, car elle peut nuire aux efforts visant à favoriser une meilleure sensibilisation et une meilleure compréhension de l'inégalité des femmes et de différents groupes de femmes. Le renforcement de la norme de l'autosuffisance des adultes a certes

d'importantes conséquences auprès des femmes qui doivent encore jouer le rôle de principales dispensatrices de soins aux enfants, entre autres, et qui, par conséquent, sont soumises à une dépendance dérivée (Eichler 1997). En associant l'indépendance au travail rémunéré, on occulte le besoin, la valeur et le coût du travail domestique, qui incombe en grande partie aux femmes. La perception négative de la dépendance à l'égard de l'aide sociale ne reconnaît pas non plus le rôle que celle-ci peut jouer du point de vue de l'indépendance de certaines femmes par rapport à un mari qui les bat et à un employeur qui les exploite, ou aux exigences stressantes et inconciliables du travail, rémunéré et non, dans le contexte actuel.

Par conséquent, dans la mesure où il réduit la portée du débat sur le mérite, l'accent mis sur la pauvreté chez les enfants reconnaît implicitement l'existence de la perception individualiste dominante de la pauvreté et de ses causes ou peut facilement être interprété comme un signe de son acceptation. Par ailleurs, il occulte subtilement et indirectement la théorie hautement individualiste relative aux causes de la pauvreté. En légitimant les idéologies et le discours dominants, ce cadre discursif de la pauvreté diminue notre compréhension de la pauvreté et mine ou entrave l'élaboration de solutions. Selon la perspective individualiste dominante de la pauvreté, la pauvreté infantile est tout au plus une exception, une généreuse concession, une forme de traitement spécial. Lorsque la pauvreté est perçue de cette façon, les normes qui gouvernent l'attribution de différences et de blâmes ne sont pas contestées et sont tenues pour acquises. Cependant, il est essentiel que les normes non déclarées soient précisées et contestées si l'on veut établir des normes de rechange *et* concevoir des solutions viables (Minow 1990). Dans le cas des femmes, par exemple, il importe d'adapter le cadre de travail plutôt que de présumer que celles qui ont la garde d'enfants peuvent s'adapter à un cadre de travail conçu en fonction des travailleurs qui n'ont pas une telle responsabilité.

La remise en question de la norme permet également de mieux se rendre compte que les normes ont été établies par les détenteurs du pouvoir et expriment un point de vue particulier (Minow 1990). La représentation de la pauvreté sous la forme de la pauvreté chez les enfants est le produit d'un discours conçu par les adultes et non par les enfants. L'approche axée sur l'indépendance des adultes est davantage compatible, par ailleurs, à l'expérience des membres de groupes sociaux qui sont de race blanche, de sexe masculin et financièrement à l'aise. Selon une enquête réalisée par Ekos en 1997, les Canadiens dans une situation financière précaire[47] avaient tendance à voir la pauvreté chez les enfants comme le résultat de facteurs indépendants de la volonté des parents : mondialisation, évolution technologique, guigne, etc. Par contraste, les Canadiens financièrement à l'aise étaient davantage enclins à considérer la pauvreté chez les enfants comme le résultat de facteurs internes contrôlables liés au comportement des parents (p. ex., manque de discipline personnelle, mauvais jugement ou égoïsme, piètres aptitudes parentales) (Freiler et Cerny 1998). Les hommes âgés avaient particulièrement tendance à ne pas se montrer sympathiques à l'égard des enfants ou des familles pauvres et s'interrogeaient sur l'opportunité de donner à cette question une priorité nationale. Selon cette enquête, les groupes financièrement à l'aise avaient également tendance à favoriser la prestation de services aux familles pauvres ayant des enfants plutôt que l'adoption de mesures de soutien du revenu, même si de telles mesures étaient essentielles pour améliorer la qualité de l'alimentation, du logement et

l'habillement, et pour survivre à l'instabilité des emplois peu rémunérés qu'offrait le marché du travail actuel (Freiler et Cerny 1998: 18).

Contestation du mérite des parents (mères)

Comme l'indique l'enquête d'Ekos, mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants n'élimine *pas* le débat sur le mérite, pas plus qu'il ne le masque. En renforçant implicitement l'hypothèse de la responsabilité des adultes, cette approche soulève des questions sur la responsabilité des adultes en tant que parents de leurs enfants[48]. Elle suscite inévitablement des préoccupations au sujet des parents ainsi que de leurs actes et de leur conduite et des conséquences qui en résultent pour leurs enfants. Cette tendance à se tourner vers les parents et à les blâmer est grandement renforcée par l'idéologie dominante de la famille —les parents sont responsables au premier chef de leurs *propres* enfants — et par la norme de la mère de race blanche qui est hétérosexuelle et issue de la classe moyenne, laquelle sert à distinguer entre les « bonnes » mères et les « mauvaises » mères.

Freiler et Cerny (1998 : 17) ont attiré l'attention sur la façon dont de nombreux journalistes et groupes de spécialistes ont « redéfini » la pauvreté infantile, situation qu'ils ont attribuée à « l'échec de la famille » ou à l'« irresponsabilité des parents ». McGrath (1997) a émis l'avis que les fonctionnaires ont coopté la stratégie d'intervention en posant le problème de la pauvreté en termes d'irresponsabilité familiale et en définissant de façon étroite les solutions en matière de politiques. Kitchen (1995 : 436-437) abonde dans le même sens.

> La plupart des Canadiens sont disposés à aider les enfants pauvres qu'on peut difficilement tenir responsables de leur état de pauvreté. Toutefois, le problème de ces enfants vient qu'ils vivent avec des parents pauvres et que ceux-ci sont tenus responsables de leur situation économique. L'aide financière aux parents suscite fréquemment la crainte que ces derniers puissent dépenser l'argent de façon irresponsable. *Si cette crainte empêche d'aider les enfants, nous risquons alors de causer un préjudice aux enfants par souci de punir les parents.* Rares sont les pays industrialisés qui ont eu autant de difficultés à mettre en équilibre leur inquiétude à l'égard des enfants et leur crainte d'aider financièrement les adultes [C'est nous qui mettons en italique.] (Kitchen 1995 : 437).

Les activistes anti-pauvreté chez les enfants peuvent raisonnablement soutenir que l'État ne devrait pas causer un préjudice aux enfants par souci de punir leurs parents. Toutefois, cette façon de voir pose problème dans le sens où on présume qu'il y a un clivage ou un conflit d'intérêts entre les parents (mères) et leurs enfants. En outre, les hypothèses relatives à la nécessité de blâmer ou de punir les parents (mères) ne sont pas remises en question.

Kitchen soutiendrait qu'on devrait résoudre ce dilemme apparent en accordant des prestations à la famille, peu importe la conduite (ou l'inconduite) des parents; cependant, cette solution renferme des conséquences du point de vue de la politique sociale. L'une de ces conséquences est de soutenir la prestation de services plutôt que l'adoption de mesures de soutien du revenu ou d'autres mesures stratégiques qui seraient directement profitables aux enfants, indépendamment de leurs parents. Les économistes libéraux considèrent depuis longtemps

l'éducation publique comme un des principaux moyens de compenser l'« inégalité induite par la famille » (Persky 1997 : 188). Les programmes de restauration scolaire et de nombreux programmes de développement de la petite enfance sont d'autres mesures gouvernementales axées sur les enfants. Les mères tirent indirectement profit de toute mesure ayant pour effet d'atténuer la pauvreté chez les enfants (repas scolaires, écoles communautaires, contestation des contributions d'école, etc.), dans le sens où leur propre sort s'en trouve amélioré. Ces solutions n'ont cependant pas permis d'améliorer sensiblement le bien-être de l'enfance, car on n'a pas tenu compte de la dépendance des enfants à l'égard des individus qui s'occupent directement d'eux, le plus souvent leur mère, et de l'importance cruciale de leur bien-être par rapport à celui des enfants. Le sort des enfants ne peut s'améliorer si leur mère vit dans la pauvreté. Comme le niveau de bien-être de la famille ou de la mère a une incidence sur celui des enfants, les politiques axées sur les enfants doivent, pour être efficaces, viser à remédier aux problèmes des enfants tout en tenant compte des personnes qui s'occupent d'eux et à appuyer et améliorer les relations entre les enfants et les adultes qui jouent un rôle important dans leur vie (Schorr 1997).

Le refus d'accorder des prestations tant aux enfants qu'aux parents est une autre conséquence politique possible. La conduite des parents n'est pas pertinente si elle est susceptible d'empêcher la satisfaction des besoins des enfants. Dans la mesure, par exemple, où les mères sont considérées comme irresponsables ou inaptes ou peu disposées à dépenser l'argent qu'elles reçoivent pour améliorer le bien-être de leurs enfants ou bien prendre soin d'eux, on peut conclure que la pauvreté et les conséquences qui en résultent pour leurs enfants sont inévitables. L'histoire atteste ce courant de pensée, ainsi qu'en fait foi notamment l'administration des allocations familiales dans un certain nombre de provinces entre 1916 et 1920 (Struthers 1994; Little 1998). Bien que ce genre d'initiative législative ait été le résultat de préoccupations relatives à la pauvreté chez les enfants, c'est le mérite des mères qui faisait foi de tout[49]. Si la mère était jugée indigne, son enfant et elle perdaient l'allocation.

Il existe d'autres exemples récents de cette tendance. On pourrait dire que la Prestation nationale pour enfants prive de prestations les enfants des ménages bénéficiaires de l'aide sociale afin de fournir à leurs parents des incitations à travailler qui atténueront présumément la pauvreté chez les enfants. En 1999, le premier ministre Harris a déclaré publiquement qu'il fallait supprimer l'allocation d'alimentation prénatale en Ontario pour empêcher les mères seules d'acheter de la bière avec cet argent[50]. M. Harris s'est par la suite excusé d'avoir fait cette remarque et l'allocation a été rétablie[51]; il reste toutefois que son commentaire dénote une tendance à qualifier toutes les mères bénéficiaires de l'aide sociale de paresseuses et d'irresponsables. Certes, il existe des mères à revenu modeste qui ne peuvent prendre soin de leurs enfants parce qu'elles sont toxicomanes, battues ou dans un profond état dépressif. Cependant, il n'existe pas de preuves empiriques démontrant que les bénéficiaires de l'aide sociale ne dépensent généralement pas leurs allocations familiales au profit de leurs enfants. Une telle hypothèse ne semble guère plausible puisque les bénéficiaires d'aide sociale doivent faire des pieds et des mains pour satisfaire aux besoins les plus fondamentaux. En fait, des études ethnographiques donnent à penser que les mères ont tendance à se sacrifier elles-mêmes pour leurs enfants, estimant ne pas avoir droit aux prestations en tant qu'individus (Burman 1996 : 182).

Le fait que les adultes soient encore susceptibles d'être jugés non méritants et pénalisés ainsi que leurs enfants sème le doute quant à l'utilité stratégique de l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants. Cette approche n'élimine pas le besoin de mettre en doute les explications individualistes de la pauvreté et les idéologies sous-jacentes à l'attribution du mérite. En fait, elle peut accentuer la tendance à dénigrer les pauvres, comme l'ont soutenu certains groupes, en renforçant la distinction entre les pauvres méritants et les autres et en isolant les bénéficiaires d'aide sociale qui font partie des groupes ayant généralement souffert des pires formes de privation et d'oppression. Du fait qu'elle limite le débat public, elle peut avoir une influence subtile sur les stéréotypes et les mythes relatifs aux divisions de sexe, de race et de classe et donner libre cours à ces stéréotypes et mythes. Elle peut également inciter des groupes de pression conservateurs à voir dans quelle mesure on peut proposer comme solutions à la pauvreté le travail obligatoire, les asiles des pauvres et des limites de temps pour le versement des prestations d'aide sociale[52].

Les images passives et vulnérables de la pauvreté et l'impulsion charitable

D'aucuns soutiennent que la pauvreté infantile, du fait qu'elle attire la sympathie, peut être un moyen d'accroître l'aide à tous les individus vivant dans la pauvreté. En Saskatchewan, par exemple, le décès d'un enfant d'une famille pauvre à cause du retard à lui prodiguer des soins médicaux a amené l'entreprise publique provinciale de téléphone à brancher à son réseau tous les foyers bénéficiaires de l'aide sociale. Un message diffusé récemment à la télévision pour le compte de Coventry House montre un très jeune enfant seul dans une cabine téléphonique qui pleure et qui se transforme ensuite en jeune adulte qui est lui aussi seul et en train de pleurer. Du fait qu'on compare physiquement la situation de l'enfant avec celle de l'adulte et qu'on peut voir l'enfant dans l'adulte, nous nous sentons obligés de tendre une main secourable.

Lucie White (1990-91: 304) décrit comment, dans une analyse du discours sur les sans-abri, une image totalement passive et vulnérable de la pauvreté incite à poser un geste charitable.

> [N]otre angoisse fait place à l'impulsion complexe de supériorité, d'agression et d'entraide qui incite à la charité. En tant qu'objet de charité, le sans-abri ne conteste pas les normes d'identité individuelle propre à notre culture. Il ne commande pas non plus les sentiments de respect les plus ambigus. Il suscite plutôt des sentiments expansifs d'arrogance et de pouvoir. La charité procure au pauvre ce dont il a désespérément besoin, mais trop souvent en échange de gratitude, de dépendance et d'humiliation.

Michael Katz (1989: 185-186) a également fait observer que les pauvres ont traditionnellement été considérés comme méritants « tant et aussi longtemps qu'ils demeuraient suppliants plutôt que militants, qu'ils étaient des objets de charité plutôt que des sujets protestataires ». Certes, il est particulièrement facile d'attribuer aux enfants, particulièrement aux jeunes, le rôle de purs suppliants qu'on peut prendre en pitié sans les craindre parce qu'ils ne menacent pas l'ordre social fondamental. Du fait que les enfants sont considérés comme incapables d'exprimer leurs opinions, on ne peut facilement les rejeter en tant que groupe d'intérêt spécial qui agit de façon opportuniste (plutôt que dans l'intérêt général présumément), comme on l'a fait dans le cas des groupes de femmes ou des groupes autochtones.

L'image du jeune enfant pauvre en détresse qui est une victime passive suscite l'impulsion charitable. Les organismes de bienfaisance ont souvent eu recours à des images d'enfants (Picard 1997). L'image la plus répandue est sans doute celle de l'enfant du tiers monde qui vit dans la misère et souffre de malnutrition. Cependant, le recours à des images de passivité et de vulnérabilité a un coût. Lucie White (1990-1991) a décrit, dans le cas des sans-abri des États-Unis, les conséquences du désalignement d'une stratégie à long terme en faveur d'actions sporadiques axées sur la victime qui en viennent à provoquer l'inertie de la population face au problème. L'image de l'enfant affamé paraît convaincante et peut procurer un secours épisodique dans l'immédiat, mais elle ne contribue guère à remédier à la dynamique à long terme qui est à la source de la pauvreté dans les pays en développement. En fait, le recours à cette image fausse grandement l'expérience quotidienne plus mondaine de la pauvreté chez les enfants tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés (Novak 1995 : 72)[53]. Si choquante qu'elle puisse être au début, l'exposition répétée du public à de telles images peut éventuellement avoir pour effet de rendre le spectateur insensible à la pauvreté même la plus extrême[54].

Le fait de mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants peut aider à procurer certains avantages aux adultes, mais seulement à titre accessoire ou dans la mesure où ceux-ci peuvent eux aussi être perçus comme impuissants, vulnérables et démunis. Les théoriciens qui ont écrit sur l'incapacité estiment qu'afin de présenter les personnes handicapées comme des individus qui méritent la charité, ces théories tendent à reproduire les stéréotypes culturels profonds voulant qu'elles soient dépendantes et incapables de prendre soin d'elles-mêmes (Roeher Institute 200 : 10). Cette perception de passivité et de vulnérabilité fait qu'il est plus facile de considérer les bénéficiaires d'aide sociale comme des malades ou des enfants et de les percevoir soit comme des individus totalement handicapés ou innocents qu'il faut surveiller et éduquer, soit comme des individus qu'il faut contraindre à être financièrement autonomes[55]. Ces perceptions de pure dépendance sont subtilement renforcées par les stéréotypes sexistes voulant que la femme soit passive et dépendante, ainsi que par l'idéologie de la suprématie blanche en vertu de laquelle les non-Blancs, hommes ou femmes, sont considérés comme des êtres foncièrement inférieurs.

Bien entendu, il est rare, et c'est là le problème, que les adultes (et les enfants) soient totalement impuissants, passifs ou muets face à la pauvreté. Les femmes qui vivent dans la pauvreté sont à la fois des agents et des victimes, des individus qui négocient activement et adoptent des stratégies en vue de se sortir de leur double carcan et de s'affranchir de leurs contraintes structurelles. La représentation de la pauvreté sous la forme de la pauvreté infantile tient pour acquis que les adultes « normaux » ne sont pas victimes de pauvreté et, par conséquent, tend à rendre la souffrance des adultes vivant dans la pauvreté invisible et insignifiante. Le préjudice subi par les adultes est souvent plus grand que celui auquel les enfants sont soumis, mais il est par ailleurs transmis à ceux-ci. Parmi les effets néfastes figurent le risque accru de dépression des parents[56] ainsi que les sacrifices disproportionnés que font les femmes comme mères. Ce sont souvent les mères qui souffrent le plus de la pauvreté : elles mangent moins, elles ne s'achètent pas de vêtements, elles sont en proie au stress en raison de leur budget serré et elles ne sentent pas qu'elles ont le droit d'être secourues en tant qu'individus (Burman 1996). Toutefois, l'approche axée sur la pauvreté chez les enfants rend la pauvreté des adultes accessoire, voire non pertinente. Par contre, on les blâme et on leur attribue implicitement la responsabilité du « problème ». Quoi qu'il en soit, leur expérience

et leurs points de vue sur les questions de politique générale ne sont pas pris en compte et leur exclusion sociale est renforcée.

On peut soutenir que le fait de mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants peut nous empêcher d'éprouver du respect à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté plutôt que nous apitoyer sur leur sort (Razack 1998). Un tel changement d'attitude impliquerait de reconnaître les effets du contexte social et des relations sociales oppressives sur la vie des gens. Sherene Razack (1998 : 139) a soutenu que les femmes non handicapées devaient miser sur le thème de la « justice » plutôt que sur celui de la « vulnérabilité » par comparaison aux femmes handicapées et se poser la question suivante : « dans quelle mesure tenons-nous, en tant que femmes non handicapées, à nos icônes de pitié? » Linda Gordon (1994) s'est posé la même question par rapport à la pauvreté dans son étude retraçant l'histoire des mères seules aux États-Unis qui, pour la paraphraser, étaient « prises en pitié, mais privées de droits ». Selon Martha Minow (1990 : 219), les réactions d'aide

> préservent fondamentalement les relations qui habilitent certaines gens à se pencher, par altruisme ou bienveillance, sur les besoins d'autres individus sans avoir à remettre en question leur propre rôle au niveau des modèles sociaux qui attribuent les problèmes à ces mêmes individus.

La réaction charitable contribue davantage à affirmer le privilège, voire à le légitimer et à le protéger, plutôt qu'à le contester. La réaction de pitié et d'aide soustrait le privilège à tout examen, étant donné que la victime impuissante est, par définition, quelqu'un qui ne peut contester la position sociale des individus qui lui viennent en aide. Pour qu'on puisse examiner sérieusement ces problèmes, il faudrait reconnaître le privilège et la complicité dans la mesure où, en tant que femmes ou hommes de race blanche et de classe moyenne, nous profitons des gens qui sont dans la pauvreté en raison des faibles salaires qu'ils reçoivent, notamment pour les travaux domestiques.

Pour rétablir la justice, il faudrait également reconnaître les multiples causes et préjudices associés à la pauvreté des adultes en tant que réalité. On peut soutenir que l'approche de l'État axée sur la pauvreté chez les enfants fait fi de la pauvreté des adultes à court terme tout en cherchant à s'y attaquer indirectement à long terme. Cependant, on pourrait se demander pourquoi il faut s'attaquer indirectement au problème de la pauvreté des adultes à long terme en ciblant principalement les enfants. En théorie, les conséquences de cette façon de voir pour les adultes dépendent de la mesure dans laquelle on cerne étroitement ou largement les causes et les effets de la pauvreté durant la petite enfance. Dans la pratique, l'approche axée sur la pauvreté infantile tend à favoriser, voire à renforcer, une perspective individualiste relativement étroite, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Du fait qu'elle tient pour acquis que la pauvreté chez les enfants est une des principales causes de la pauvreté des adultes et met l'accent sur la situation et l'expérience de la petite enfance, plutôt que sur les causes de la pauvreté en général, le dysfonctionnement familial et le manque de formation du capital humain durant la petite enfance tendent à être considérés comme les principaux facteurs qui déterminent les résultats ou la situation des adultes. Cette approche tend à dissocier la pauvreté des facteurs plus systémiques qui déterminent tant son étendue générale que sa répartition entre les groupes sociaux plutôt qu'entre les individus et les familles.

Une définition étroite de la notion de préjudice et une conception étroite des causes de la pauvreté diminuent réellement la responsabilité de l'État et du public d'assurer une répartition équitable de la richesse et du bien-être. Au fur et à mesure que la sphère de responsabilité publique se contracte, les marchés jouent un rôle de plus en plus dominant dans la création de résultats attribuables principalement à la famille et à la collectivité locale ou au secteur philanthropique. Selon Jane Jenson (2001), il en résulte un plus faible niveau de responsabilisation et une conception diminuée de la citoyenneté sociale. Il en découle également une conception réduite des droits de la personne qui ne tient pas compte des dimensions socio-économiques de la vie humaine. Bien qu'elle remette en question ces tendances jusqu'à un certain point du fait qu'elle suppose un investissement public dans les enfants, l'approche axée sur la pauvreté infantile contribue également à les renforcer sous certains aspects qu'on pourrait juger encore plus importants.

Dans la prochaine section, nous examinons plus particulièrement les conséquences de l'approche axée sur la pauvreté infantile pour les femmes en tant que groupe et pour différents groupes de femmes, tout en précisant l'incidence différente sur les deux sexes de ce changement dans le discours de l'État.

Les illusions concernant l'égalité des sexes

L'éthique du travail et l'invisibilité du travail des femmes comme dispensatrices de soins

Le mouvement féminin contemporain a généralement défini les problèmes des enfants comme des problèmes de femmes, étant donné que, conformément aux attentes, ce sont surtout ces dernières qui ont pris soin des enfants. Par contraste, le discours axé sur les enfants isole ces derniers et ne tient pas compte de leurs relations avec les adultes, dont ils dépendent nécessairement. Jumelé à l'approche individualiste du problème de la pauvreté, le fait de mettre l'accent sur les enfants en faisant abstraction des personnes qui s'occupent d'eux directement peut favoriser une approche non sexiste. Alors qu'on aurait pu espérer qu'une « perspective de la pauvreté infantile tenant compte des sexes » puisse régler le problème du coût du travail des femmes comme dispensatrices de soins, l'approche axée sur la pauvreté infantile est susceptible de renforcer l'idée que les femmes ont déjà atteint l'objectif de l'égalité avec les hommes et de rendre moins visible leur travail domestique. Le ciblage des enfants fait qu'il est plus difficile de faire la distinction entre les femmes et les hommes; en revanche, il est plus facile de tenir pour acquis que les hommes et les femmes sont à égalité en tant que parents et travailleurs. Dans ce cadre discursif, il est plus facile de percevoir les femmes comme des travailleurs actifs ou rémunérés, au même titre que les hommes et on peut présumer que ces derniers peuvent, du moins en théorie, apporter une contribution égale comme parents.

Dans le discours sur la restructuration et le discours politique de l'État sur la pauvreté infantile, particulièrement par rapport aux prestations pour enfants, les femmes brillent particulièrement par leur absence (Brodie 1995). De nombreuses chercheuses féministes ont également constaté une tendance à tenir un discours axé sur l'enfant et à adopter des hypothèses applicables également aux hommes et aux femmes dans le discours juridique au cours des deux dernières décennies, particulièrement en réaction à la création de groupes de défense des droits des pères (Boyd 1994). Selon Martha Fineman (1995), la « mère » a disparu et a été remplacée par le « parent », perdant ainsi son image positive traditionnelle.

June Carbone (2000 : 231) a récemment exprimé l'avis qu'un profond changement était survenu récemment en droit de la famille aux États-Unis : les « partenaires » sont devenus des « parents », évolution qui montre qu'on continue de croire au fossé des sexes dont les effets se font surtout sentir au-dessus du « plafond de verre ».

Bien que la participation accrue des femmes au marché du travail au cours de la deuxième moitié du siècle dernier représente un gain réel en termes de capacité lucrative, l'égalité des sexes, comme nous l'avons vu au chapitre 3, n'est pas encore une réalité, même sous le plafond de verre. Cependant, la mesure dans laquelle une approche non sexiste ou uniforme favorise ou empêche l'atteinte de l'objectif de l'égalité des sexes a été un thème dominant des travaux féministes. On peut soutenir qu'une approche non sexiste remet en question l'association stéréotypée entre les femmes et les dispensatrices de soins et favorise une plus grande participation des pères à la vie et aux soins quotidiens de leurs enfants. Les normes sexistes en matière de prestation de soins ont grandement contribué à la pauvreté des femmes. Cependant, comme l'ont fait remarquer de nombreux critiques, l'identité de traitement des hommes et des femmes n'est pas particulièrement utile si la plupart des femmes ne peuvent satisfaire aux normes établies en raison d'un désavantage structurel. En outre, l'approche non sexiste favorise l'indifférence aux sexospécificités et les préjugés sexuels, parce qu'elle implique un traitement égal des hommes et des femmes qui, en tant que groupes, continuent d'être dans une situation différente par rapport aux soins des enfants et à la satisfaction réelle de leurs besoins quotidiens[57]. C'est certes le cas des familles monoparentales, dont la vaste majorité ont une femme comme chef, bien que cela soit vrai également pour beaucoup de ménages hétérosexuels biparentaux.

Pour régler la question de l'inégalité des femmes, il faut prendre conscience de la réalité et des exigences propres aux soins aux enfants. Le fait d'axer sur les enfants les hypothèses sur lesquelles sont fondées l'élimination du sexisme ou l'égalité peut aider à masquer cette réalité et ces exigences; cependant, d'autres facteurs expliquent au premier chef l'invisibilité du rôle de prestation de soins aux enfants. À la question de la sous-évaluation du travail de prestation de soins et de garde d'enfants se greffe celle de la sous-évaluation du travail des femmes. Le manque d'attention que suscite le travail attribué aux femmes par la société représente une sous-évaluation de leur contribution et du coût qu'elles assument en tant que groupe. En fait, à moins qu'on détermine clairement que le travail non rémunéré des femmes est sous-évalué et qu'on dénonce cette attitude sexiste, les décideurs pourront tout bonnement continuer de préconiser une approche dénuée de discrimination sexuelle, tout en présumant que les mères continueront d'assumer elles-mêmes les coûts matériels et affectifs liés à la satisfaction des besoins des enfants.

Le manque d'attention à l'égard des soins aux enfants (et des autres formes de soins) est aussi le résultat de la motivation à accumuler du capital et à assurer une croissance économique dans les économies de marché, ainsi que du processus de restructuration. La croissance économique, telle que mesurée par le PIB, dépend généralement de la création de profits et de l'investissement de capitaux qui, à leur tour, sont tributaires dans une large mesure de l'accroissement de la productivité et de la réduction des coûts ou des exigences salariales des travailleurs. Malgré des besoins de plus en plus évidents, les décideurs ont été très réticents à socialiser la garde des enfants, et les compressions ont résulté en un accroissement de la charge de travail des femmes à ce chapitre. Les économistes féministes ont soutenu que la

prestation de soins aux enfants est un travail productif qui devrait être inclus dans le PIB (Waring 1990; Bakker 2000). Le travail de reproduction non rémunéré des femmes est, en fin de compte, un préalable de l'accès à une main-d'oeuvre rémunérée et n'est pas purement non indemnisable ou moins valable en soi que d'autres types de travail. De plus, la quantité de travail non rémunéré se répercute sur la capacité des dispensatrices de soins d'effectuer du travail rémunéré. Toutefois, dans une étude sur la restructuration des économies transitoires, Rittich (2000) fait observer qu'il existe dans les économies de marché de fortes incitations à faire acquitter par d'autres ou à privatiser le coût des soins aux enfants, en partie parce que le travail peut être accompli par les femmes à la maison à la faveur d'un processus d'externalisation. Si ces tendances sont moins visibles dans les économies de marché établies, elles n'en sont pas moins fortement renforcées par la restructuration amorcée par les gouvernements des pays industrialisés, dont le Canada.

Quelles sont les conséquences de l'invisibilité de la prestation des soins aux enfants? Si la dépendance des enfants à l'égard des mères est masquée, il est plus facile de percevoir les femmes comme des travailleuses salariées. Bien qu'on soit très ambivalent à l'égard de l'« attente en matière d'emploi » vis-à-vis des mères de la classe moyenne à la lumière du modèle traditionnel de la famille, les mères seules bénéficiaires de l'aide sociale sont de plus en plus définies exclusivement comme des travailleuses salariées (Evans 1995; Scott 1996: 8). L'attente en matière de travail rémunéré peut réduire les dépenses de bien-être social et peut être justifiée par des motifs rationnels comme moyen d'inculquer aux enfants une éthique du travail. Un tel raisonnement repose sur l'hypothèse que le travail domestique n'est pas du travail à proprement parler et que les enfants tireront profit de la discipline du marché. Toutefois, comme nous l'avons indiqué au chapitre 3, la participation inégale à la prestation des soins aux enfants limite l'activité des femmes sur le marché du travail, et particulièrement celle des femmes à faible revenu, qui ont moins les moyens d'acheter des services de garde et dont le régime de travail est généralement moins souple que celui des femmes à revenu moyen ou élevé. En l'absence de soutien social adéquat pour les parents, le travail obligatoire des bénéficiaires favorise lui aussi indirectement l'« éthique de la famille » (Evans 1998). La dépendance économique partielle ou complète des femmes à l'égard des hommes qui découle de la formation de familles nucléaires est un moyen de tenter de gérer les contradictions entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré.

L'éthique de la famille et les idéologies dominantes de la maternité

En dépit de la politique officielle d'élimination du sexisme, les décideurs peuvent en toute confiance présumer que les femmes continueront d'assumer le coût du travail d'éducation des enfants, étant donné que les idées et croyances concernant la maternité sont profondément ancrées. Jane Pulkingham (1994 : 81) a fait remarquer dans les débats sur la féminisation de la pauvreté que la notion de mérite [des femmes] était habituellement liée à la situation de mère et qu'on avait tendance à établir la légitimité des revendications féministes au nom des femmes en évoquant la qualité morale attribuée aux femmes *et* aux enfants. Au début du XX^{e} siècle, les féministes maternalistes de la classe moyenne et les organismes philanthropiques ont certes tablé sur le rôle des femmes comme mères pour accroître les dépenses consacrées aux enfants et améliorer la situation de la femme. Une partie de l'héritage de cette première vague de féminisme consistait à glorifier la maternité en tant que destinée naturelle de la femme et à imposer des normes de maternité propres aux classes et aux cultures. La mère idéale était la

femme qui, dans le cadre de la famille nucléaire patriarcale, se consacrait entièrement à ses enfants et tenait une maison propre où régnait la stabilité.

Dans le contexte de la pauvreté infantile, les prestations que touchent les femmes sont indirectement liées à leur situation de mère. Cependant, dans son discours sur la pauvreté chez les enfants, l'État ne remet pas en question directement l'idéologie de la maternité par suite de son engagement manifeste à éliminer le sexisme, pas plus qu'il ne table expressément sur cette idéologie. Le caractère non sexiste du discours politique a pour effet de rendre moins visibles et méritoires les obligations réelles des femmes à faible revenu face à la maternité, sans nécessairement éliminer la tendance à blâmer les mères. Dans une structure socioculturelle qui demeure sexiste, raciste, hétérosexuelle et classiste, on continue de blâmer les mères pour les résultats qu'obtiennent les enfants, et le discours politique non sexiste ne semble pas avoir atténué cette tendance. Tel qu'il a été indiqué précédemment, le fait de mettre l'accent sur les enfants pauvres soulève implicitement des questions quant à la conduite de leurs parents ou de leur mère.

De toute évidence, les normes et les attentes traditionnelles à l'égard de la maternité, en vertu desquelles les mères de famille sont perçues comme des dispensatrices de soins à temps plein qui se donnent corps et âme à leurs enfants, sont en train de changer. Les normes traditionnelles coexistent difficilement avec l'espérance de plus en plus grande de voir les mères occuper un emploi rémunéré. Boyd (1996) a soutenu que l'image de la « supermaman » ne remettait pas en question les attentes ultimes ou générales vis-à-vis des mères de famille; elle ne faisait que les accroître. On s'attend désormais à ce que les femmes, à l'instar des supermamans, se montrent à la hauteur tant au foyer qu'au travail; cependant, le seul moyen d'y arriver est de payer d'autres femmes pour s'occuper de leurs enfants. En outre, les pères jouent un rôle accru, mais on ne s'attend toujours pas à ce qu'ils s'occupent dans les faits des enfants au même titre que les mères. Selon Smart (1996), on a davantage tendance à considérer les pères comme des parents qui se préoccupent de leurs enfants plutôt que de s'en occuper.

Plusieurs auteurs ont soutenu que même si certaines normes relatives à la maternité évoluaient, l'idéologie dominante constituait encore une forme efficace de discipline. On encourage les femmes à être responsables au premier chef de ce travail, responsabilité qui correspond, en fait, à une attente. Ce « choix » est renforcé du point de vue structurel par les faibles salaires qu'on leur verse et l'absence de soutien au niveau de la garde d'enfants. Elles continuent d'être les premières qu'on blâme pour les résultats de leurs enfants. En fait, c'est à la consécration de ces idéaux qu'il faut imputer le sentiment de culpabilité, la tension et les conflits de rôles auxquels sont en proie surtout les mères qui travaillent, et non les pères. Little et Hillyard (1998 : 153) a fait observer que les pères bénéficiaires de l'aide sociale n'étaient pas soumis à un examen aussi rigoureux que les mères seules du point de vue moral ou financier. Au surplus, les mères demeuraient susceptibles d'être étiquetées « mauvaises mères » et de ne pouvoir satisfaire aux normes de plus en plus subtiles et complexes. Voici ce qu'a déclaré Carol Smart (1996 : 47) à ce sujet.

> À la fin du XX^{e} siècle, même les mères de la classe moyenne ou supérieure pouvaient échouer (le test de la maternité), car l'ajout de critères psychologiques et affectifs a élargi le cadre d'examen. Cependant, le public

> continue de braquer ses projecteurs au même endroit, c'est-à-dire en direction des mères issues de la classe ouvrière… celles qui sont les plus susceptibles d'échouer les nombreux tests servant à déterminer si on est une bonne mère [renvoi omis].

Comme l'a fait remarquer Smart (1996), les femmes sont examinées et évaluées différemment comme mères selon leur situation sociale. Aux États-Unis, Martha Fineman (1995 : 67) a soutenu que le discours juridique sexuellement neutre s'est caractérisé par la tendance à considérer comme déviante ou pathologique la maternité en dehors de la famille hétérosexuelle nucléaire traditionnelle. Nancy Dowd (1995) a décrit les façons dont on stigmatisait la monoparentalité aux États-Unis : on la voyait comme la cause de la pauvreté (plutôt que d'attribuer la pauvreté à la discrimination sexuelle sur le marché du travail ou au caractère inadéquat du soutien social), comme une forme de famille qui n'était pas saine psychologiquement pour les enfants, et comme le résultat d'une activité sexuelle immorale et irresponsable. Comme le démontrent les remarques du premier ministre Harris, les mères seules bénéficiaires de l'aide sociale sont de plus en plus la cible visible de la réforme du bien-être au Canada (Evans 1992).

La promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant a été le principal motif invoqué pour discréditer les familles monoparentales et promouvoir à la fois l'éthique de la famille et la maternité à temps plein. Bien que les bas salaires, l'absence de soutien à la garde d'enfants et les politiques de sécurité sociale renforcent du point de vue structurel le modèle biparental[58], ces croyances représentent de profonds idéaux précisément parce qu'ils rejoignent la notion de bien-être de l'enfant (p. ex., Richards 1997; Moir 1999). Des études empiriques laissent croire que les enfants des familles monoparentales se trouvent généralement dans une situation pire et sont plus susceptibles d'abandonner l'école ou de devenir enceintes que ceux issus de familles biparentales. Cependant, ces corrélations peuvent être attribuables dans une large mesure aux différences dans les structures de revenu et de soutien ou aux mauvais traitements ou aux difficultés conjugales antérieurs à la séparation. Un rapport gouvernemental (DRHC 1999b : 18) fondé sur l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes indique que « [m]algré les pressions affectives, sociales et financières auxquelles font face les parents seuls qui doivent tenir maison et élever les enfants, les résultats observés chez la plupart de ces derniers ne diffèrent pas de ceux qu'on constate chez les enfants de ménages biparentaux. » Une étude (Lipman et coll. 1998 : 3) révèle que les enfants des ménages monoparentaux sont statistiquement plus susceptibles de présenter de piètres résultats du point de vue du développement lorsqu'on tient compte du revenu et du soutien social; cependant, elle indique également que « la portée de la force d'association et de la variance expliquée [est] restreinte »[59]. Aux États-Unis, McLanahan et Sandefur (1994) ont soutenu que l'absence ou la perte de revenu après la séparation intervenait pour la moitié de l'écart général entre les familles monoparentales et les familles biparentales. L'autre moitié s'explique par le manque de surveillance ou d'intervention parentale ainsi que par la trop grande mobilité résidentielle (éléments qui sont probablement tous deux liés à l'absence de revenu). Comme l'ont reconnu McLanahan et Sandefur (1994) ainsi que Lipman et coll. (1998), leurs études ne répondent pas à la question à savoir si les enfants auraient connu un meilleur sort si les parents ne s'étaient pas séparés, car ils ne disposaient d'aucune mesure permettant d'évaluer le bien-être de l'enfant avant la séparation. Les ménages comprenant un

parent alcoolique ou violent et ceux où les conjoints se querellent fréquemment présentent des taux plus élevés de rupture et d'échec scolaire des enfants (McLanahan et Sandefur 1994). Les résultats des enfants pauvres ne peuvent être attribués simplement à l'absence du père lorsque la présence de celui-ci aurait pu contribuer à ces résultats directement ou indirectement en raison de l'influence sur la mère.

Ces débats traduisent un certain nombre d'inquiétudes relatives au rôle de la paternité et des pères, et peut-être des préoccupations de classe dans la mesure où la dépendance des femmes et des enfants a été une incitation à travailler et a empêché le militantisme ouvrier. Certains féministes pourraient prétendre que ces réactions constituent une partie du ressac provoqué par la diminution de la dépendance socio-économique des femmes face aux hommes. Aux fins qui nous occupent, il est intéressant de noter que l'intérêt de l'enfant semble être au coeur des préoccupations dans ces débats, abstraction faite des conséquences pour les femmes ou de la possibilité que les femmes puissent prendre des décisions judicieuses dans le but d'améliorer leur propre bien-être en même temps que celui de leurs enfants. Les critiques à propos de la monoparentalité sont fondées, somme toute, sur une vision idéalisée de la famille et des hommes en tant que pères engagés offrant un soutien. Les pouvoirs publics qui ont fait de la monoparentalité une forme de famille plus viable pourrait aider à concrétiser dans les faits la paternité engagée jouant un rôle d'appui.

Plusieurs auteurs ont également montré comment les femmes autochtones, les femmes handicapées et celles qui sont issues de minorités visibles, groupes au sein desquels on trouve un nombre disproportionné de femmes pauvres ou à faible revenu, sont plus susceptibles d'être perçues comme de mauvaises mères et d'être découragées d'avoir et d'élever des enfants (Kline 1998; Roberts 1993). Dans le discours juridique sur le bien-être des enfants, on a plus facilement tendance à percevoir les femmes autochtones comme de mauvaises mères et à leur imputer les conséquences du racisme et de la pauvreté. On a tendance à ne pas tenir compte des normes culturelles incompatibles avec les normes dominantes (Kline 1998).

Aux États-Unis, les considérations raciales font partie intégrante du débat sur le bien-être social depuis les années 1970, au même titre que les stéréotypes relatifs aux mères seules de race noire, telle la matriarche noire (dans les années 1970) ou la mère adolescente noire (dans les années 1980 et 1990), qu'on percevait comme l'incarnation même du bien-être social. Au Canada, tout comme en Grande-Bretagne, le discours sur la réforme du bien-être social n'a pas établi expressément de lien entre la race et la monoparentalité ou la dépendance à l'égard de l'aide sociale (Phoenix 1996). Toutefois, la pauvreté devient de plus en plus le lot des minorités raciales dans certaines régions du Canada, situation qui, dans une certaine mesure, est le reflet de l'augmentation des taux réels de pauvreté chez les immigrants de fraîche date, dont la plupart sont des non-Blancs et des non-Autochtones. Dans des régions comme la Saskatchewan où le taux de naissance chez les femmes autochtones est élevé et où les jeunes autochtones représentent un nombre disproportionné des enfants pris en charge ou incarcérés dans des centres de détention pour jeunes, on est peut-être plus enclin à dépeindre les mères autochtones comme de mauvaises mères.

Le discours axé sur l'enfant n'est pas en soi émancipateur. Dans une culture sexiste et raciste, le fait de donner une plus grande visibilité aux enfants sans fournir aux parents un soutien social valable peut renforcer la tendance à mettre les mères sur la sellette et à les blâmer. L'intérêt accru que la société porte aux enfants peut amener l'État à accroître sa réglementation indirecte à visée « thérapeutique » vis-à-vis des femmes en resserrant les normes culturelles de parentage. Comme ces normes sont traditionnellement définies par des Blancs hétérosexuels issus de la classe moyenne, les femmes à faible revenu peuvent être soumises à de plus en plus de pressions et de stress dans leurs efforts en vue de les atteindre. La possibilité de resserrement des mesures de réglementation directe dans une perspective d'entraide est particulièrement pertinente dans le cas des femmes pauvres, en raison de l'attention accrue dont elles font l'objet et des stéréotypes culturels négatifs qui ont cours. La menace omniprésente par rapport aux droits à l'avortement, l'accroissement possible de la surveillance des activités et du comportement des femmes durant la grossesse, l'inquiétude accrue des enfants soumis aux lois sur la protection de l'enfance et les pénalités plus sévères envisagées pour les crimes contre les enfants sont des exemples de mesures coercitives possibles. Aux États-Unis, la gent politique et les commentateurs ont envisagé sérieusement de recourir davantage aux orphelinats et aux familles d'accueil comme solution de rechange au financement et au soutien des « parents irresponsables », en dépit des effets dévastateurs notoires de ces placements sur de nombreux enfants.

Des études historiques révèlent que l'approche axée sur la pauvreté infantile et les enfants à risque au tournant du dernier siècle s'inspirait des stéréotypes voulant que certaines catégories de mères à faible revenu soient non méritantes. La lutte actuelle contre la pauvreté chez les enfants peut également promouvoir les notions sentimentales qui ont cours dans la classe moyenne quant à l'assistance des enfants et qui reposent à la fois sur la séparation théorique des enfants de leur mère ou sur la tendance à blâmer les mères qui sont pauvres, seules, autochtones ou issues de minorités visibles. À moins qu'il ne s'accompagne de mesures de soutien efficaces des parents, le discours axé sur la pauvreté chez les enfants peut favoriser une politique d'assistance, une forme contemporaine de secours qui, à maints égards, ressemble à ce qui existait à la fin du XIX^{e} et au début du XX^{e} siècles.

Résumé

La vie de l'enfant et celle de la mère étant interdépendantes, les mesures gouvernementales qui visent l'enfant auront inévitablement des répercussions sur la mère. La façon dont ces mesures sont conçues déterminera dans une très large mesure si ces répercussions seront positives ou négatives.

À un niveau fondamental, nous devons nous demander pourquoi il est logique de s'attaquer à la pauvreté des femmes par le biais des enfants ou de justifier celle-ci par rapport à leur bien-être. Situer le problème dans cette perspective implique que la femme est importante principalement en tant que ressource pour l'enfant (un fondement de longue date de l'idéologie patriarcale) et que le bien-être de la femme à proprement parler n'est pas un sujet de préoccupation pour la société ou la collectivité.

La pauvreté infantile semble constituer une approche utile du problème de la pauvreté en raison du contexte matériel et idéologique particulier dans lequel s'inscrit le discours de l'État depuis le milieu des années 1970. Les groupes de femmes peuvent tenter d'étirer les limites du cadre de la pauvreté infantile en faisant ressortir l'interdépendance des femmes et des enfants. Cependant, la restructuration et les idéologies connexes, à moins d'être directement remises en question, sont particulièrement susceptibles de façonner le concept fondamental de pauvreté infantile et ses conséquences du point de vue de l'action. Perçue dans ce contexte, et en tant que principale stratégie anti-pauvreté, la lutte contre la pauvreté chez les enfants est problématique.

L'approche axée sur l'expérience de pauvreté chez les enfants repose essentiellement, du point de vue de sa force discursive et idéologique, sur la perception de l'enfant, particulièrement du très jeune enfant, en tant qu'être innocent et purement dépendant qui, de ce fait, mérite d'être aidé par la société. Une telle approche nie ou minimise le préjudice causé par la pauvreté des adultes, même dans le contexte de la famille, et implique que cette réalité ne fait pas partie des préoccupations de la population ou de la société et est plutôt une question de responsabilité individuelle. Implicitement, elle renforce l'opinion que la dépendance des adultes est déviante et que leur pauvreté est surtout le résultat de la conduite, bonne ou mauvaise, de l'individu ou de la famille. Elle renforce implicitement un certain nombre de notions idéalistes au sujet des rapports sociaux (égalité des chances, résultats équitables sur le marché du travail et égalité des sexes au sein de la famille hétérosexuelle nucléaire, etc.) qui occultent les causes systémiques et structurelles réelles de la pauvreté.

Cette forme de discours, qui met l'accent sur les enfants et raffermit la norme d'autosuffisance des adultes, renforce les définitions marchandes du travail, masque le coût croissant de la contradiction entre les exigences du travail, rémunéré ou non, assumé en grande partie par les femmes. Plutôt que d'établir un lien entre le sort des enfants et le coût du travail parental qu'implique la prestation de soins, le discours sur la pauvreté infantile dissocie la mère de l'enfant et masque le caractère profondément sexiste du travail de prestation de soins et ses conséquences pour les femmes en tant que groupe. Bien qu'elle soit conforme à première vue à l'hypothèse du non-sexisme et de l'égalité des sexes, l'approche axée sur les enfants peut également accentuer l'attitude qui consiste à blâmer les mères pour les résultats de leurs enfants en l'absence de soutien adéquat pour les parents. À moins que les principales notions de mérite ne soient expressément remises en question, le fait de mettre l'accent sur les enfants peut accroître l'attention qu'on porte aux mères et renforcer l'attitude de blâme à leur égard.

5. INCIDENCES SUR LES FEMMES DES MESURES ANTI-PAUVRETÉ PARTICULIÈRES AXÉES SUR LES ENFANTS

Les mesures les plus marquantes mises en oeuvre par le gouvernement fédéral depuis le milieu des années 1990 pour résoudre ou atténuer le problème de la pauvreté chez les enfants ont été les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, la Prestation nationale pour enfants et l'Initiative de développement de la petite enfance du Plan d'action national pour les enfants. La Prestation nationale pour enfants fait partie du Plan d'action national élargi pour les enfants et sera remplacée par un nouveau programme d'aide à l'emploi pour personnes handicapées. Tous ces programmes sont le fruit de consultations longues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La Prestation nationale pour enfants et le Plan d'action pour les enfants résultent d'ententes entre le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux et territoriaux sauf le Québec. Bien qu'on les qualifie tous deux de programmes nationaux, le Québec n'y participe pas parce que le gouvernement de cette province revendique une compétence exclusive en matière de programmes sociaux. Les Premières nations n'ont pas participé aux négociations en vue de ces mesures, mais elles n'en ont pas moins le pouvoir de gérer et de dépenser les fonds versés au titre des programmes à l'intention des membres des réserves.

Il existe d'autres stratégies fédérales et intergouvernementales touchant les enfants. Dans le domaine criminel, notamment, la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime porte sur la nécessité d'investir chez les enfants et les jeunes en vue de prévenir la criminalité. La nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* augmente la responsabilité des jeunes à l'égard des actes criminels et l'on envisage d'infliger des peines plus sévères pour les agressions sexuelles ou physiques contre des enfants dans des cas de violence envers les enfants et de prostitution infantile. Les programmes évalués dans le présent chapitre visent ou concernent plus précisément la pauvreté chez les enfants. Ces programmes sont en outre plutôt récents et les preuves empiriques de leurs effets n'existent pas encore ou n'ont pas été pleinement documentées. Leur incidence probable sur les femmes vivant dans la pauvreté ne s'en dessine pas moins de façon évidente de par leurs caractéristiques structurelles et discursives.

L'analyse préliminaire suivante laisse entendre que ces programmes entraînent des résultats salutaires pour certaines femmes. Cependant, aucun de ces programmes ne modifie de façon importante l'incidence ou la profondeur de la pauvreté chez les femmes et les enfants ni ne modifie le partage traditionnel de la responsabilité publique ou privée à l'égard des enfants. Ces programmes continuent de mettre l'accent sur le marché en ce qui concerne l'allocation des prestations aux personnes, et sur la famille, en sa qualité de siège principal de la responsabilité des enfants. Ils tendent également à occulter les coûts de l'éducation des enfants (le travail à domicile) qui frappent de façon disproportionnée les femmes et renforcent un modèle résiduel d'intervention étatique semblable à celui en cours aux États-Unis il y a dix ans. En outre, l'incidence est inégalement répartie entre les femmes et les enfants. Les femmes bénéficiaires de l'aide sociale et leurs enfants, notamment, semblent profiter le moins de ces programmes.

Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants

Le discours entourant la pauvreté chez les enfants

En 1996, le gouvernement fédéral a inauguré son système de pensions alimentaires pour enfants. Ce système renfermait un certain nombre de réformes :

- un ensemble de lignes directrices numériques sur les pensions alimentaires pour enfants;
- une modification aux dispositions fiscales touchant les pensions alimentaires pour enfants qui éliminait la retenue d'impôt pour le payeur et le paiement de l'impôt pour le bénéficiaire;
- le financement d'une exécution plus rigoureuse du paiement des pensions alimentaires;
- une augmentation du Supplément du revenu gagné alors versé aux familles à faible revenu.

Le gouvernement a également établi le Fonds de mise en oeuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants afin d'aider les gouvernements des provinces et des territoires à mettre en oeuvre et à appliquer les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants entrées en vigueur le 1er mai 1997.

Les taux de pauvreté croissants chez les enfants des ménages monoparentaux constituaient manifestement une préoccupation majeure du discours entourant les Lignes directrices. En 1991, le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille a exprimé son inquiétude quant à l'insuffisance, le non-paiement ou le paiement irrégulier des pensions alimentaires, le pourcentage élevé de femmes et d'enfants vivant dans la pauvreté à la suite d'un divorce et la disparité marquée des niveaux de vie des parents ayant et n'ayant pas la garde (CDF 1991: 1-3). En 1995, le Comité a déclaré : « Une formule de pension alimentaire pour enfants constitue un pas important vers une approche du droit de la famille axée sur l'enfant et une telle approche de la détermination des ordonnances alimentaires est dans l'intérêt des enfants canadiens » (CDF 1995b: 3). Mary Jane Mossman (1997: 75) a suggéré que le discours entourant les Lignes directrices posait le problème des pensions alimentaires pour enfants comme étant principalement le fait de « pères mauvais payeurs. »

Lors du débat en seconde lecture à la Chambre des communes (1996: 4900-4901) du projet de loi C-41, Gordon Kirkby, alors secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, a déclaré dès le début :

> Nous sommes une société compatissante, tolérante et civilisée. Nous sommes fiers des programmes sociaux qui protègent les plus vulnérables d'entre nous. Nous prenons au sérieux notre engagement à partager. Ces valeurs sont manifestes dans la façon dont nous traitons nos enfants.
>
> En tant que Canadiens, nous comprenons qu'il faut intervenir tôt dans l'enfance pour garantir la sécurité, si nous voulons tous nous réaliser complètement. De plus, nous insistons beaucoup sur l'importance que revêt la responsabilité individuelle, même si les gouvernements ont un rôle à

> jouer pour aider les plus vulnérables. Nous croyons aussi que chaque membre de la société doit assumer ses propres responsabilités.
>
> Quel lien y a-t-il entre ces valeurs et notre stratégie relative aux pensions alimentaires? C'est que les Canadiens ont besoin de lois et de politiques qui garantissent que les pensions alimentaires sont appropriées, que les pères et les mères qui versent ces pensions alimentaires sont respectés et que ceux qui doivent verser ces pensions alimentaires s'acquittent vraiment de leur obligation.

M. Kirkby a fait alors allusion au changement du caractère de la famille canadienne par suite de l'augmentation du nombre des foyers monoparentaux et au « lien prouvé » entre la pauvreté chez les femmes et les enfants et les ruptures de mariage. « Les mesures que nous prenons en vue de renforcer et d'améliorer le système de pensions alimentaires pour enfants ne mettront pas fin à la pauvreté infantile, mais nous croyons qu'elles contribueront à la réduire » (Chambre des communes 1996: 4901, 4904). Lors de ce débat, les membres du Reform Party, se sont plaints que le projet de loi était incomplet et faisait preuve de préjugés contre les pères, parce qu'il n'abordait pas les questions d'accès aux parents n'ayant pas la garde.

La documentation publicitaire en ligne et la loi elle-même ne sont pas aussi explicites quant à la réduction de la pauvreté infantile ou des coûts de l'aide sociale. La loi définissait les objectifs suivants :

> a. établir une norme équitable de pension alimentaire pour enfants qui assure que ceux-ci bénéficient des moyens financiers des deux conjoints après la séparation
>
> b. réduire les conflits et les tensions entre conjoints en rendant plus objectif le calcul des ordonnances alimentaires
>
> c. améliorer l'efficacité de la procédure judiciaire en fournissant aux cours et aux conjoints une orientation pour l'établissement des niveaux d'ordonnances alimentaires et en incitant à un règlement et
>
> d. assurer un traitement cohérent des conjoints et des enfants dans des circonstances semblables (*Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, SOR/97-175).

Incidences sur l'égalité des femmes

Incidence économique des lignes directrices fédérales

Étant donné que la femme est le plus souvent le parent ayant la garde, partageant la même résidence et le même niveau de vie général que l'enfant, elle bénéficiera indirectement de toute augmentation des pensions alimentaires et de toute mise en vigueur plus énergique de leur exécution. L'efficacité des systèmes d'exécution plus rigoureux n'est pas encore connue et est difficile à mesurer, chaque province ayant en place des programmes différents. La question de savoir si le régime numérique fixe établi par les Lignes directrices a amélioré

la situation économique des femmes et des enfants par rapport au régime judiciaire discrétionnaire antérieur quant aux pensions alimentaires pour enfants est également complexe. Le ministre de la Justice doit faire rapport aux deux Chambres du Parlement sur l'incidence des Lignes directrices en mai 2002, lorsque l'on disposera de preuves préliminaires.

La détermination de l'incidence économique relative des Lignes directrices soulève plusieurs problèmes. Tout d'abord, il n'existe qu'une base de données limitée touchant la situation antérieure aux Lignes directrices. En 1991, le Comité du droit de la famille a mené une enquête pilote de trois mois dans des villes choisies dans tout le pays, suivant de près les décisions judiciaires dans 869 causes. À l'époque, le Comité a indiqué que cet échantillon était représentatif de la population générale des causes comportant des pensions alimentaires pour enfants, à l'exception des payeurs à revenu élevé (CDF 1995a: 53). Il se pose ici un problème de transition en ce que lorsque les Lignes directrices furent formulées et mises en oeuvre, les cours commençaient à décerner des ordonnances plus généreuses (Driedger 2001). Toute comparaison devrait tenir compte d'un marché du travail amélioré depuis 1997, ce qui aurait pu se refléter sur le revenu du payeur. En outre, on devrait également prendre en compte les changements fiscaux, étant donné que les pensions alimentaires pour enfants ne sont plus déductibles du revenu imposable pour le payeur, ni imposables pour le bénéficiaire. Le revenu disponible des maris est maintenant inférieur à ce qu'il était sous le précédent régime fiscal : certaines estimations de la différence résultant du partage du revenu vont jusqu'à 410 millions de dollars. Quant à savoir si ce changement a entraîné des ordonnances nettes réduites pour les parents ayant la garde, cela dépend du degré d'efficacité du système de déduction/inclusion à leur transférer l'avantage du partage du revenu au départ. Compte tenu des pratiques juridiques, il est fort douteux que les parents ayant la garde aient profité le moindrement du système de déduction/inclusion[60].

Une évaluation véritablement valide devrait également tenir compte de la possibilité que toute augmentation apparente des pensions alimentaires pour enfants ait pu entraîner une diminution des ordonnances alimentaires pour conjoints. Si tel est le cas, le revenu total du parent ayant la garde pourrait demeurer inchangé ou, de fait, avoir décru. Une évaluation devrait également porter sur l'incidence des Lignes directrices sur les ententes privées. Se fondant sur des données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, Marcil-Gratton et Le Bourdais (1999) ont découvert que dans la majorité des séparations comportant des enfants avant la mise en oeuvre des Lignes directrices, il n'existait aucune ordonnance alimentaire de la cour. Dans 32 % des séparations, aucune entente n'intervenait concernant une pension alimentaire pour enfants; 32 % comportaient une entente privée et seulement 36 % une ordonnance alimentaire de la cour. Quant aux divorces, il semblerait que la majorité des cas soit maintenant conforme aux Lignes directrices, mais les pratiques diffèrent selon les juridictions. Bertrand et coll. (2001: 6) ont noté qu'« il est difficile de déterminer jusqu'à quel point les juges scrutent les dispositions touchant les pensions alimentaires pour enfants dans des situations comportant des ententes consensuelles ou des demandes non contestées ». En Alberta, les employés de la cour examinent toutes les demandes non contestées et les cours ne permettent pas de procéder à un divorce sans qu'il ne soit en conformité avec les Lignes directrices. Cependant, cette pratique n'est guère répandue dans les autres juridictions, où l'on n'exige pas toujours des états financiers dans

les causes non contestées (Bertrand et coll. 2001: 6). Lorsque l'on disposait de telles données, (dans 79 % des cas examinés par Horlick et coll.), les pensions alimentaires pour enfants étaient ou bien équivalentes ou bien supérieures aux montants prévus dans les tables. Dans seulement 5,4 % des cas le montant des ordonnances était inférieur aux montants prescrits (Bertrand et coll. 2001: 36-37).

Pour toutes ces raisons, les estimations de l'incidence véritable des Lignes directrices sont fort complexes. On peut cependant dresser certaines estimations raisonnables.

Le modèle mathématique utilisé pour établir les montants figurant dans les tables des Lignes directrices est fondé sur plusieurs hypothèses : le parent bénéficiaire et les enfants sous sa garde partagent le même niveau de vie et tant le parent payeur que le parent bénéficiaire sont des adultes qui vivent seuls dans chacun des deux ménages. Les Lignes directrices consistent en deux éléments généraux : une estimation des « frais qu'imposent les enfants » et l'allocation de ces frais aux parents.

L'estimation des frais des enfants en vertu des Lignes directrices reflète une dépense plutôt qu'un modèle fondé sur les besoins et est directement liée au revenu, étant donné que les dépenses au titre des enfants augmentent avec le revenu. Le Comité du droit de la famille, qui a étudié les Lignes directrices, a fini par adopter un système de rapports connu sous le nom d'échelle des équivalences 40/30, qui est inspiré de la base de données de l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF) de Statistique Canada. L'échelle est utilisée par Statistique Canada dans l'élaboration des mesures de faible revenu. Elle est fondée sur des données qui établissent des dépenses nationales moyennes pour les enfants (nourriture, habillement, loyer, etc., y compris les frais de garde et de camps d'été spéciaux) à différents niveaux de revenu et différentes tailles des familles pour tous les groupes d'âge. Selon Statistique Canada (1992: 185) :

> Pour les [mesures de faible revenu], conformément au principe de la simplicité et des choix ostensiblement arbitraires, on assume que chaque adulte additionnel accroît les « besoins » de la famille par 40 % des « besoins » du premier adulte et que les « besoins » de chaque enfant représentent 30 % de ceux du premier adulte. On aurait pu tout aussi bien choisir d'autres valeurs… les valeurs de 40 % et de 30 % semblaient se situer dans la norme de la plupart des autres estimations.

Selon le CDF, l'échelle est une approximation raisonnable des dépenses monétaires véritables attribuables aux enfants, tout en tenant compte du fait que la précision est impossible à atteindre.

L'échelle 40/30 tente de déterminer les revenus où les niveaux de bien-être sont équilibrés entre les membres du ménage et de reconnaître l'incidence des économies d'échelle réalisées par la cohabitation. Dans le contexte de l'après-séparation, le CDF a recommandé que l'on applique l'échelle des équivalences 40/30 pour permettre au premier enfant dans le ménage du parent ayant la garde de compter comme seconde personne (c.-à-d. égale à 40 % et non comme troisième personne à 30 %). L'utilisation de 40 % reflète le fait empiriquement

établi que les coûts moyens d'élever des enfants sont plus élevés dans les ménages monoparentaux que dans les ménages biparentaux (CDF 1992: 15). L'échelle peut englober certains coûts directs accrus, tels que le logement, les réparations automobiles et les frais de garde, mais ne tient pas nécessairement compte de l'accroissement des frais résultant des contraintes de temps supérieures subies par le parent seul par opposition au ménage biparental avec enfants (magasinage, recours aux plats cuisinés) (Zweibel 1993: 396). L'Association nationale de la femme et du droit (ANFD 1998: 6) a laissé entendre que l'EDF est fondée sur des données qui « omettent certains éléments importants (tels l'épargne, le remboursement de l'hypothèque principale, l'assurance et le cumul des pensions) » même si la stabilité du logement et la sécurité du revenu à venir sont des avantages qui concernent les enfants et dont ils bénéficient. Comme les montants figurant dans les tables représentaient des dépenses moyennes relatives aux enfants pour des familles à divers niveaux de revenu, les Lignes directrices ne tiennent pas compte des écarts de coût considérables entre les groupes d'âge des enfants et les régions où ils habitent. Le sondage de l'EDF comprend de nombreuses familles qui n'ont pas de frais de garde, alors que la garde de jour devient souvent une dépense monétaire à la suite d'une séparation. Les frais de garde de jour peuvent être largement sous-évalués et sont également beaucoup plus élevés pour les enfants plus jeunes et dans les grands centres urbains par opposition aux petites collectivités rurales (ANFD 1998: 7). Pour ces raisons, les Lignes directrices incluaient la garde d'enfant comme un ajout ou une dépense spéciale, même si cela comportait une certaine double comptabilisation et n'était pas approuvé par le Comité du droit de la famille dans son rapport final (CDF 1995a: 10). Il est à noter que l'EDF n'incluait pas les coûts de l'exercice du droit de visite qui peuvent être élevés dans certains cas individuels. Les Lignes directrices renferment une disposition qui tient compte des contraintes excessives pour des raisons qui peuvent inclure des frais de visite élevés. Lorsqu'elles appliquent la disposition des contraintes excessives, les cours semblent souvent hésiter à apporter des réajustements à la table des montants (Driedger 2001).

Bien que les bénéficiaires, généralement des femmes, profitaient jusqu'à un certain point du traitement de la garde de jour comme un ajout, l'ANFD a souligné que les Lignes directrices « ne tiennent pas compte des coûts non monétaires et des manques à gagner importants entraînés par la présence des enfants dans le ménage » (ANFD 1998: 6). Les données de l'EDF ne comprennent que les dépenses monétaires véritables pour les enfants et omettent les coûts non monétaires continuels de la condition parentale qui sont surtout assumés par les femmes, tant avant qu'après un divorce. Ces coûts comprennent la responsabilité accrue et le temps consacré aux tâches ménagères et à l'éducation des enfants (depuis les soins à temps plein jusqu'à la supervision des devoirs, en passant par le transport par automobile aux diverses activités et la socialisation) et les coûts présents et à venir des occasions d'emploi ratées (imputables aux limites du surtemps, du travail par quart alternatif, des déplacements d'affaires, des promotions, du choix et du lieu des emplois) (Zweibel 1993: 392-394). Comme le faisait observer le CDF dans son document de travail (1991: 61), ces coûts ne sont pas nécessairement reliés à la condition de conjoint : ils résultent directement des responsabilités de garde d'enfants et se poursuivent souvent après la cessation de la relation de conjoint[61]. La pension alimentaire n'est pas davantage accordée aux parents qui ne sont pas mariés en vertu de la *Loi sur le divorce* ou qui n'ont pas connu une relation suffisamment longue au regard de la loi provinciale sur le droit de la famille. Dans son

rapport final, cependant, le CDF (1995a: 47) conclut que ces frais étaient tout simplement compensés de façon plus appropriée par les pensions alimentaires[62].

Quant à la répartition plus précise entre parents des frais monétaires qu'imposent les enfants, les Lignes directrices semblent fonder les ordonnances principalement sur le nombre d'enfants et le revenu du parent n'ayant pas la garde. Le fait que les Lignes directrices mentionnent uniquement le revenu du parent qui n'a pas la garde et qu'elles ne se fondent pas également sur le revenu véritable du parent ayant la garde est perçu comme une grave injustice à l'égard des payeurs (par ex. : Williamson 1997). De fait, l'« approche du pourcentage fixe révisé du revenu » commence par l'hypothèse voulant que si les parents disposaient de revenus égaux, il serait juste et équitable qu'ils contribuent chacun également à la pension alimentaire de leurs enfants. À partir de cette hypothèse, le Comité conclut que « comme l'ordonnance déterminée par l'échelle des équivalences est équitable pour tous les intéressés lorsque les revenus sont égaux, du point de vue de l'enfant il demeure équitable que le parent n'ayant pas la garde paie le même montant, même lorsque les revenus sont différents » (CDF 1995b: 5). Ainsi, « la formule prend le revenu brut du parent n'ayant pas la garde et détermine combien il devrait payer au ménage ayant la garde pour équilibrer les deux niveaux de vie *si les deux parents gagnaient le même montant* » [en italiques dans le texte] (CDF 1995b: 5-6). En d'autres termes, la formule attribue un revenu équivalent au conjoint ayant la garde et applique ensuite l'échelle des équivalences pour déterminer une ordonnance qui va équilibrer les niveaux attribués de bien-être en tenant compte de son paiement.

Le Comité a jugé que l'hypothèse voulant que des parties touchant un revenu identique devraient verser la même pension alimentaire ne prêtait pas à controverse. Cependant, même si les revenus monétaires des parents étaient égaux, le parent ayant la garde encourt un certain nombre de frais occultes importants liés au temps passé à l'éducation d'un enfant et aux occasions d'emploi ratées qui peuvent n'être pas compensés par la pension alimentaire. En outre, du point de vue de l'enfant, l'hypothèse des revenus égaux peut poser problème si, comme c'est généralement le cas, le revenu du parent ayant la charge est inférieur et non égal à celui du parent n'ayant pas la charge. Bien que l'enfant bénéficie invariablement du revenu du parent ayant la charge si ce revenu augmente, comme le reconnaissent les cours, le plus souvent le revenu du parent ayant la garde est inférieur à celui du parent n'ayant pas la garde. Du point de vue de l'enfant, l'équilibrage des niveaux de vie serait l'option préférable, qui réglerait en outre, jusqu'à un certain point, la question des coûts indirects de la prestation de soins. L'Association du Barreau canadien a formulé une recommandation qui équilibrerait les revenus des ménages (Pask 1993/94: 114-115), mais le Comité a qualifié pareille formule de « changement fondamental d'orientation » (CDF 1995b: 5). Dans leur rapport final, les membres ont indiqué qu'ils éprouvaient de « nombreuses inquiétudes » à l'égard de cette proposition, mais ils ne les ont jamais expliquées de façon précise (CDF 1995a: 82).

Si l'objectif avait été d'équilibrer les niveaux de vie des deux ménages, les ordonnances auraient été manifestement plus élevées. Il n'en est pas moins vrai, comme l'a reconnu le Comité, que la formule fournit « un certain coussin de sécurité contre la baisse du niveau de vie que subit l'enfant du fait de partager le revenu inférieur d'un parent ayant la charge » (CDF 1995a: 13). Cette formule entraîne cet effet parce que l'hypothèse des revenus égaux

relève le revenu conjoint des parents, ce qui correspond à des dépenses moyennes accrues pour les enfants et, par conséquent, à un montant prévu dans les tables supérieur[63].

Nonobstant les préoccupations décrites précédemment, les témoignages à l'époque où les Lignes directrices ont été proposées indiquaient que la formule du pourcentage fixe révisé entraînait une augmentation moyenne d'environ 32 % par rapport aux ordonnances courantes, à supposer que le système fiscal demeure inchangé (CDF 1995a: 69). Finnie (1997: 85) a prédit que « le coût net (après impôt) des nouvelles ordonnances sera en moyenne nettement plus élevé que dans le passé..., et qu'un grand nombre des titulaires d'ordonnances existantes qui passeront au nouveau régime verront vraisemblablement le coût net de leurs versements de pension alimentaire pour enfants au moins doubler. » Des estimations utilisant la base de données de 1991 ont laissé entendre que la formule ferait augmenter sensiblement les ordonnances lorsque les parents n'ayant pas la garde gagnent plus de 30 000 $ par an, ce qui représentait la catégorie de revenus où les enfants éprouvaient la disparité de niveaux de vie la plus marquante à la suite de la rupture d'un mariage (CDF 1995a: 15, 69). Compte tenu de ces estimations, les Lignes directrices entraîneront vraisemblablement une amélioration de la vie des femmes et réduiront les disparités d'ensemble des niveaux de vie lorsque les époux se situent dans la tranche de revenus de moyenne à supérieure. Certes, les ordonnances de la cour révèlent une augmentation spectaculaire des pensions alimentaires aux niveaux de revenu élevés. Bien qu'il s'agisse là d'une remise en question du plafond de verre, cela peut également fausser les moyennes.

En outre, il y a lieu de croire que les Lignes directrices ont eu une incidence beaucoup moins positive, si tant est qu'elles en aient eu une, sur les femmes à faible revenu, qui sont dans une mesure disproportionnée des femmes handicapées, autochtones, de minorité visible ou immigrantes récentes. Les problèmes précis des femmes à faible revenu sont discutés ci-après.

Capacité limitée de payer des hommes/pères à faible revenu : Le montant de la pension alimentaire est très tributaire du niveau de revenu et des ressources du payeur. Un parent à faible revenu n'ayant pas la garde signifie une pension alimentaire faible qui, généralement, ne répond pas aux besoins de l'enfant. La plupart des enfants pauvres vivent dans des ménages biparentaux et, s'ils étaient pauvres avant la dissolution du mariage, ils le demeureront par la suite (Mossman 1997: 76)[64]. Examinant les pensions alimentaires aux États-Unis depuis la fin des années 1980, Marsha Garrison (2000) a observé que le taux de pauvreté chez les enfants de ménages monoparentaux n'a pas diminué et que les niveaux de vie continuent de présenter des différences marquées après la séparation. À ses yeux, une raison principale est le manque de ressources ou un faible revenu, étant donné que les divorces sont plus fréquents chez les ménages à faible revenu et que les pères des enfants de mère seule se situent de façon disproportionnée dans les faibles niveaux de revenu (Garrison 2000: 23). Garrison a également souligné que les pensions alimentaires aux États-Unis ont profité davantage aux parents blancs ayant la garde qu'aux parents noirs ayant la garde, en raison du revenu inférieur en moyenne des Noirs. « Étant donné que la plupart des enfants pauvres n'ont pas pour pères des « mauvais payeurs » en mesure de contribuer beaucoup plus à leur entretien, la politique des pensions alimentaires profite le plus aux moins nécessiteux : on ne peut s'attendre à ce qu'elle entraîne une réduction majeure de la

pauvreté chez les enfants » [référence absente] (Garrison 2000: 24-25). Tel qu'on l'indique au chapitre 3, les hommes autochtones et les hommes identifiés comme membres de minorités visibles touchent un revenu moyen inférieur et connaissent un taux de pauvreté supérieur par rapport aux autres hommes au Canada.

Une comparaison des ordonnances recensées lors de l'enquête de trois mois sur des cas véritables en 1991, avec celles résultant de la formule alors proposée pour le Comité a démontré que cette formule :

> produit des montants semblables en moyenne aux montants adjugés par la cour lorsque le parent n'ayant pas la garde gagne un revenu faible (inférieur à 15 000 $) ou moyen (15 000 $ à 30 000 $). Les allocations tendent à être légèrement inférieures aux montants adjugés par la cour dans les causes concernant un enfant et légèrement supérieures dans les causes concernant deux enfants ou plus. Cependant, lorsque le parent n'ayant pas la garde touche un revenu élevé (plus de 30 000 $), les allocations sont très supérieures aux montants adjugés par la cour, notamment pour les familles nombreuses (CDF 1995b: 10).

Ces calculs étaient soumis à un transfert de la déduction/inclusion dans les cas où le parent ayant la garde était sujet à un taux d'imposition du revenu inférieur à celui du parent n'ayant pas la garde. Sans un transfert de la déduction/inclusion, comme la loi le prescrit présentement, le pourcentage fixe révisé n'entraînait qu'une diminution de 2 % du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté (CDF 1995a: 77).

Il convient de noter que le montant d'autoréserve pour les payeurs (au-dessous duquel aucune pension alimentaire n'est exigible) dans toutes les juridictions sauf le Yukon est de 6 730 $ et au Yukon de 8 940 $. Le CDF, craignant que la formule des Lignes directrices ne réduise les montants adjugés aux parents n'ayant pas la garde à des niveaux de revenu inférieurs, a recommandé une variable ajustée aux faibles revenus. Cet ajustement aurait haussé les allocations à un niveau proche des montants présentement adjugés par la cour lorsque les parents n'ayant pas la garde gagnent moins de 20 000 $ (CDF 1995a: 71-72). Il aurait réduit le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté de 4 % et le nombre global de personnes vivant dans la pauvreté, mais augmenté le taux de pauvreté par ménage en « réduisant à la pauvreté davantage de parents n'ayant pas la garde qu'elles ne sauveraient de la pauvreté de ménages ayant la garde » (CDF 1995a: 74). Selon le barème final des montants, les allocations aux niveaux de revenu inférieurs étaient sensiblement réduites par rapport aux versions antérieures ajustées et le pourcentage du revenu versé au titre des pensions alimentaires en dessous des tables semble assez constant pour tous les niveaux de revenu (Finnie 1997: 86). Néanmoins, le montant d'autoréserve est beaucoup trop faible pour répondre aux besoins fondamentaux d'un individu.

Les responsables semblent reconnaître que les Lignes directrices n'auront guère d'effet lorsque tant le parent ayant la garde que le parent n'ayant pas la garde touchent un revenu égal ou inférieur à 15 000 $ avec un enfant. S'il y a deux enfants, les montants adjugés peuvent avoir augmenté par rapport à la situation antérieure, mais l'incidence la plus

marquante est intervenue lorsque le parent n'ayant pas la garde touche un revenu plus élevé. Les avantages de l'exécution accrue des ordonnances alimentaires ne se manifesteront que dans la mesure où les payeurs seront en mesure de payer.

Déduction de la pension alimentaire des prestations aux bénéficiaires de l'aide sociale : En 1997, lors de la mise en vigueur des Lignes directrices, une source a indiqué qu'environ 50 % des pensions alimentaires pour enfants en Ontario avaient trait à des bénéficiaires de l'aide sociale [65]. En règle générale, les bénéficiaires d'aide sociale doivent réclamer leurs pensions alimentaires pour enfants comme condition de leur admissibilité à l'aide sociale. À la suite de l'introduction des Lignes directrices, la Saskatchewan a changé ses règlements : les bénéficiaires qui concluent des ententes volontaires doivent établir un montant de pension alimentaire qui corresponde à 10 % près aux montants prévus dans les tables (Kerr 1999: 27). Les Lignes directrices ont facilité la surveillance et l'examen des ententes volontaires conclues par des femmes bénéficiaires d'aide sociale. Les données disponibles en provenance de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique suggèrent cependant que 75 % des parents seuls, bénéficiaires de l'aide sociale, ne reçoivent toujours pas leurs ordonnances alimentaires pour enfants, même après la mise en vigueur des Lignes directrices (Kerr 1999: 45).

Même lorsque les pensions alimentaires pour enfants sont conformes aux Lignes directrices et sont versées, toute pension alimentaire payée (y compris à la fois les montants figurant dans les tables et toute réclamation ou ordonnance pour des dépenses spéciales ou exceptionnelles) est jugée comme un revenu pour le bénéficiaire et récupérée des prestations d'aide sociale. À l'automne de 2000, seules trois juridictions (la Colombie-Britannique, le Yukon et le Québec) exemptaient une portion des pensions alimentaires de la compensation, comme incitation à réclamer une pension alimentaire. Cependant, le montant retenu n'était que de 100 $ par mois, et l'exemption au Québec ne s'appliquait qu'aux enfants de moins de 5 ans (Assie 2001: 18). La Saskatchewan inclut la pension alimentaire dans le revenu gagné à titre de Supplément de revenu, mais la pension alimentaire doit être supérieure à 124 $ pour être admissible et les montants à verser sont généralement faibles. Il est à noter que les montants des pensions alimentaires sont déduits de toutes les autres formes de transferts gouvernementaux en fonction du revenu aux parents seuls (par ex. : les subventions au logement). La Prestation fiscale canadienne pour enfants est l'exception qui confirme la règle (Assie 2001: 24).

Ainsi, bien que les pensions alimentaires réduisent les dépenses gouvernementales, notamment au titre de l'aide sociale, elles ne profitent généralement pas aux femmes bénéficiaires ou à leurs enfants. Ce résultat illustre un peu plus clairement la façon dont les Lignes directrices ont entraîné un déplacement vers une privatisation des responsabilités sans aucun avantage correspondant pour de nombreuses femmes à faible revenu et pour leurs enfants. De fait, des mesures d'exécution renforcées peuvent avoir suscité des fardeaux accrus et multiplié les atteintes à la vie privée des femmes bénéficiaires de l'aide sociale (Josephson 1997). Non seulement doivent-elles collaborer à l'identification de leur ex-conjoint et à la collecte de leur pension comme condition de la prestation de leur aide sociale, mais elles peuvent encore de plus devoir supporter des relations prolongées avec des pères qui leur ont fait du mal ainsi qu'à leurs enfants. Dans les cas de violence familiale, l'obligation de réclamer une pension alimentaire ne peut être levée qu'à la discrétion du travailleur social ou de son directeur. Bien que les ministères des Services sociaux aient nié l'accusation, des groupes de femmes se sont

plaints que des travailleurs sociaux ont compromis la sécurité des femmes (Kerr 1999:13). Dans une étude de recherche participative sur les femmes bénéficiaires d'aide sociale en Saskatchewan, certaines se sont plaintes que dans le cas d'enfants victimes de mauvais traitements, « l'appui à la garde d'enfant faisait l'objet de luttes judiciaires constantes et fort stressantes. » Les participants à l'étude considéraient la déduction des pensions alimentaires comme « injuste et punitive à l'égard des enfants » et « discriminatoire à l'endroit des femmes, parce qu'elle place le fardeau des poursuites judiciaires sur les femmes, tandis que les services sociaux enlèvent les gains de ces poursuites » (Hanson et coll. 2001: 23).

Obstacles aux demandes de pension alimentaire : Les employés de la cour préposés aux pensions alimentaires et les avocats de l'aide juridique sont à la disposition des parents seuls, bénéficiaires de l'aide sociale, pour les aider à obtenir une ordonnance alimentaire. Tel qu'il a été mentionné précédemment, toute pension reçue est généralement récupérée et utilisée pour réduire les dépenses gouvernementales. Les parents seuls à faible revenu qui ne bénéficient pas d'aide sociale et qui n'ont pas les moyens de payer un avocat pour négocier un accord ou intenter des poursuites en justice n'ont pas droit à l'aide juridique (Assie 2001: 13-16).

Des programmes publics d'éducation juridique, des services spécialisés de pension alimentaire pour enfants, les employés des services judiciaires et des lignes de renseignements téléphoniques dans certaines provinces fournissent de l'information sur les Lignes directrices ou des références à des avocats, gratuitement ou à peu de frais (Bertrand et coll. 2001: 12-14). Des trousses d'information sur le divorce qui aident à l'autoreprésentation sont mises en vente tant pour les demandes initiales que pour des modifications. Un certain nombre de juridictions offrent des cours ou des ateliers sur les effets d'une séparation ou d'un divorce sur les enfants. Des conseils gratuits d'un avocat concernant la situation précise d'un individu, cependant, ne sont généralement pas disponibles. Dans la plupart des juridictions, les intervenants dans des causes de droit de la famille ne sont pas admissibles à l'aide juridique à moins que n'interviennent la violence, les mauvais traitements ou un autre aspect criminel. Lorsque l'aide juridique est offerte dans une cause de droit de la famille (soit au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest), l'admissibilité est limitée par une évaluation des besoins et restreinte aux très faibles revenus. Le Nouveau-Brunswick fournit des services d'aide juridique à tous les requérants d'une pension alimentaire sans évaluation des besoins, mais seulement jusqu'à ce que le client formule une requête en divorce (Bertrand et coll. 2001: 16).

L'absence d'aide juridique limite manifestement la capacité des femmes à faible revenu d'obtenir et de profiter des ordonnances alimentaires pour enfants et pourrait expliquer l'absence d'ordonnances alimentaires dans la majorité des séparations (Marcil-Gratton et Le Bourdais 1999). Cela pourrait également expliquer pourquoi l'avalanche prévue de demandes d'ordonnances modificatives après la mise en oeuvre des Lignes directrices ne s'est pas matérialisée. Dans la plupart des cas, ces demandes n'auraient pas été financièrement réalistes ou efficaces par rapport aux coûts. Il faut que la différence soit appréciable pour compenser les frais judiciaires (lesquels, lors d'une contestation raisonnablement simple s'établiraient vraisemblablement à 5 000 $ en Ontario)[66]. Même si une femme se représente elle-même, un litige entraîne d'autres coûts en termes de temps,

de perte de revenu, d'incertitude et de stress émotionnel qui peuvent constituer des éléments dissuasifs. Les litiges prennent du temps, sont stressants et coûteux. Les mères peuvent préférer éviter les conflits et, lors d'une demande d'ordonnance modificative, ne pas avoir à réexaminer d'autres aspects de l'entente, notamment la garde et l'accès ainsi que les niveaux de pension alimentaire[67]. Les femmes victimes de violence familiale peuvent également s'inquiéter de ce que toute forme d'action en justice contre l'auteur de la violence puisse compromettre leur sécurité ou leur bien-être et ceux de leurs enfants.

Une priorité explicite à la pension alimentaire pour enfants par opposition à celle pour époux

Il apparaît plus clairement maintenant que, par rapport à l'ancien régime discrétionnaire, deux ordonnances séparées pour enfants et pour conjoints doivent être émises. Les Lignes directrices établissent une distinction nette entre la pension alimentaire pour enfants (qui est présumément sujette aux montants figurant dans les tables) et celle pour époux (qui demeure discrétionnaire), mais accordent la priorité à la première en vertu de la *Loi sur le divorce*. Cette priorité se fonde sur une base pragmatique parce qu'elle réduit au minimum le fractionnement du revenu aux fins d'impôt. Contrairement à la pension alimentaire pour enfants, celle pour époux demeure déductible du revenu du payeur et imposable pour le bénéficiaire, dont le revenu est généralement inférieur à celui du payeur.

Dans sa réponse aux Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD 1998: 12) a fait état de la crainte que « la priorité accordée à la pension alimentaire pour enfants n'accentue la tendance existante à faire fi de la pension alimentaire pour époux ou à allouer des montants inférieurs. ». L'Association recommande que l'on abolisse cette priorité ou, au minimum, que l'on ordonne aux cours de continuer de tenir compte de la nécessité d'une pension alimentaire pour époux. La question du partage de la pension alimentaire entre l'enfant et le parent ne se pose pas vraiment, notamment pour les femmes à faible revenu, étant donné que quel que soit l'argent dont on dispose, il contribue aux mêmes dépenses du ménage. Il importe cependant de déterminer si la priorité accordée à la pension alimentaire pour enfants a suscité une tendance à négliger ou à marginaliser les pensions alimentaires pour époux, car le revenu total net des époux ayant la garde pourrait demeurer inchangé ou avoir diminué. En outre, pareil résultat accentue l'invisibilité des coûts de l'éducation des enfants, qui sont assumés principalement par les femmes.

Dans *Moge* c. *Moge* (1992), la Cour suprême du Canada a décidé que les juges devaient tenir compte d'un certain nombre d'objectifs précis lorsqu'ils allouaient une pension alimentaire pour époux en vertu de la *Loi sur le divorce*, y compris le droit à une pension alimentaire compensatoire pour les coûts passés, présents et continus de la garde d'enfant[68]. Par suite des Lignes directrices, les pensions alimentaires pour époux représentent la seule façon de compenser directement les tâches liées à l'éducation des enfants lorsque les payeurs ont les moyens de payer. Cependant, étant donné que les allocations de pension alimentaire pour époux sont hautement discrétionnaires et soumises à d'autres objectifs, tels que promouvoir l'autosuffisance et la satisfaction des besoins, on peut se demander si les juges compensent véritablement les coûts indirects passés, présents et à venir de l'éducation des enfants lorsqu'ils allouent des pensions alimentaires pour époux. Entre octobre 1998 et mars 2000, dans une base

de données de plus de 14 000 cas, seuls 10 % recevaient une pension alimentaire pour époux d'un montant autre que 0 $. Environ 75 % des montants mensuels étaient de 1 000 $ ou moins et dans 98,5 % des cas qui mentionnaient spécifiquement le conjoint payeur, celui-ci était le mari (Bertrand et coll. 2001: 33). Carol Rogerson (1997), dans une analyse des décisions depuis *Moge* jusqu'à 1997, a suggéré que bien que la plupart des pensions alimentaires aux époux étaient plus généreuses après *Moge*, elles continuaient d'être déterminées principalement par le besoin et la capacité de payer, et non par la juste compensation du travail non rémunéré. Elle a noté en particulier que les cours ne tenaient souvent pas compte des frais importants de la garde d'enfant postérieurs au divorce, même dans le cas de mariages d'une durée relativement courte. Lorsqu'on en tenait compte, les montants adjugés étaient généralement minimes (Rogerson 1997: 367-368). Selon Rogerson, en fondant les montants adjugés principalement sur le besoin et en donnant aux femmes le rôle nouveau de personnes dépendant d'un appui financier privé, le message radical de *Moge* s'est trouvé « affaibli » et le droit des femmes à une compensation pour le travail non rémunéré « délégitimé » (Rogerson 1997: 386-387).

John Syrtash (1998) croit qu'il y a une augmentation du montant et de la fréquence des pensions alimentaires pour époux de nature apparemment compensatoire dans la région de l'agglomération torontoise. Comme on pouvait s'y attendre, les pensions alimentaires élevées pour époux semblent profiter aux ménages à revenu précédemment élevé. L'application d'une base de données sur les pensions alimentaires pour époux dans la région de l'agglomération urbaine de Toronto a révélé que les bénéficiaires à faible revenu (à compter d'octobre 1998) recevaient dans l'ensemble des pensions réduites. Syrtash (1998: 10) a attribué cela au fait que les pensions alimentaires pour enfants ne sont plus déductibles pour le payeur, bien qu'il n'ait pas indiqué si les pensions ont été réduites en moyenne par un montant supérieur, inférieur ou égal aux impôts épargnés par le conjoint ayant la charge. Il est à noter que les montants adjugés au titre des biens matrimoniaux ou familiaux peuvent également compenser la femme pour son travail domestique non rémunéré, mais les conjoints à faible revenu ont peu de biens à distribuer à la fin d'une relation.

Incidence sur les relations avec l'ancien conjoint

Une autre préoccupation pertinente à l'égard des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants est de savoir si elles ont accru les conflits et l'hostilité postérieures à la séparation, auquel cas les femmes, surtout celles qui se trouvaient dans une relation de violence, ont plus de problèmes que précédemment. Une étude américaine a révélé que les pensions alimentaires pour enfants resserraient légèrement les relations entre les pères et leurs enfants, mais augmentaient également l'incidence des conflits entre parents et l'exposition des enfants aux conflits, notamment si les montants adjugés sont élevés par rapport au revenu du père (Seltzer et coll. 1998). Marcil-Gratton et Le Bourdais (1999) ont constaté que les pères qui tendaient à payer en vertu soit d'une ordonnance alimentaire (antérieure aux Lignes directrices) ou d'une entente privée voyaient leurs enfants plus souvent. Cependant, les enfants avaient généralement moins de contact avec les pères soumis à une ordonnance alimentaire d'un tribunal qu'avec des pères soumis à une entente privée, ou soumis ni à une ordonnance ni à une entente.

Au Canada, l'importance accrue accordée aux pensions alimentaires pour enfants a contribué aux pressions politiques en faveur d'un partage de l'éducation des enfants, parce que les

Lignes directrices ont été bloquées par le Sénat jusqu'à ce qu'un comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat soit constitué pour enquêter sur les questions de garde et d'accès et sur les préoccupations des groupes de droits des pères. En matière de droit de la garde, nous sommes témoins d'un élargissement des droits d'accès au détriment des droits traditionnels et de l'autonomie du parent ayant la garde, tels que les droits à la mobilité[69]. Ces changements soulèvent l'inquiétude du fait que les conjoints n'ayant pas la garde (en général les pères) semblent profiter de droits et de contrôle accrus sur les mères dans la confrontation postérieure au divorce, sans changer des modes inégaux de responsabilité quotidienne véritable pour la garde d'enfants, tant avant qu'après le divorce.

Résumé

Les Lignes directrices fédérales et des mesures d'exécution plus rigoureuses ont vraisemblablement accru la capacité de nombreuses femmes de pourvoir aux besoins de leurs enfants. L'incidence des montants prévus dans les tables est difficile à déterminer par suite de la nécessité de tenir compte d'un certain nombre de variables reliées, dont la possibilité d'une réduction des pensions alimentaires pour conjoint. Étant donné que les montants figurant dans les Lignes directrices se fondaient sur des dépenses monétaires véritables pour les enfants à divers niveaux de revenu, ceux prescrits dans les tables ne tiennent pas compte de l'incidence coûteuse des tâches d'éducation des enfants assumées principalement par les femmes. Les coûts cachés de l'éducation des enfants ne sont pas compris dans les « frais qu'imposent les enfants. » Bien que ces coûts puissent être compensés par les frais d'accès assumés par le parent n'ayant pas la garde, la mesure dans laquelle ils sont pleinement compensés par les pensions alimentaires pour époux demeure imprécise. Même si l'on suppose un revenu équivalent de la bénéficiaire, l'importance explicite accordée au revenu du payeur produit une perception d'injustice. Plus important encore, aux fins qui nous préoccupent, l'incidence des Lignes directrices sur les femmes et les enfants les plus pauvres est minime. On ne s'attend pas à ce que les Lignes directrices réduisent le taux de pauvreté chez les enfants, compte tenu de l'incapacité des hommes à faible revenu de payer des pensions alimentaires et la récupération de la pension alimentaire pour enfants de l'aide sociale. Parmi celles qui bénéficient le moins des Lignes directrices figure un nombre disproportionné de mères seules identifiées comme femmes handicapées, membres de minorités visibles ou femmes autochtones et leurs enfants.

La Prestation nationale pour enfants[70]

Structure et objectifs de la Prestation nationale pour enfants

La Prestation nationale pour enfants (PNE) vise trois objectifs explicites :

I. aider à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants;
II. favoriser la participation au marché du travail — qui aurait pour résultat de réduire le nombre de familles tributaires de l'aide sociale — en faisant en sorte que les familles aient toujours un meilleur niveau de vie lorsqu'elles travaillent;
III. réduire les chevauchements et le double emploi en harmonisant les objectifs de programme et en uniformisant les prestations grâce à une administration simplifiée (Canada 2000c: 3).

Le programme de PNE est entré en vigueur en juillet 1998 et consiste en un paiement direct non imposable de l'Agence des douanes et du revenu du Canada aux ménages avec enfants (le Supplément de la Prestation nationale pour enfants) et en dépenses relatives aux services et soutiens du revenu par les gouvernements provinciaux, territoriaux et des Premières nations (réinvestissements). Le Supplément est un volet du soutien du revenu versé par le gouvernement fédéral uniquement aux familles à faible revenu. C'est une composante de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) qui comprend également la Prestation fiscale pour enfants (PFE) de base, une prestation en fonction du revenu payable aux familles à revenu faible ou moyen (anciennement la Prestation fiscale pour enfants de 1995). Le Supplément a été financé par des hausses successives de la contribution fédérale initiale de 300 millions de dollars au Supplément du revenu gagné en 1996-97 à environ 2,5 milliards de dollars en 2001-2002 (Canada 2000c: 11). Dans ses budgets de 1999 et de 2000, le gouvernement fédéral a également haussé la PFE maximale de base (d'environ 70 $ par an) et élargi son allocation aux familles à revenus modeste et moyen. Dans son budget de 2000, le gouvernement fédéral a indexé la valeur de toutes les prestations au taux d'inflation à compter de janvier 2000. L'investissement fédéral total dans la PFCE est passé de 5,1 milliards de dollars en 1996-97 à 8 milliards de dollars en 2001-02 (Canada 2000c: 11).

En 1997, les gouvernements participant à la PNE ont entériné en principe au moins trois caractéristiques de conception ou de fonctionnement. Premièrement, tous les intervenants gouvernementaux ont convenu que la PNE serait versée directement par ce qui était alors Revenu Canada (aujourd'hui l'Agence des douanes et du revenu du Canada) aux ménages avec enfants, mais les provinces réduiraient (ou « rajusteraient », pour employer le terme utilisé dans le matériel promotionnel du gouvernement) leur financement de l'aide sociale aux ménages avec enfants du montant du supplément de la Prestation nationale pour enfants. Les ménages bénéficiaires d'aide sociale seraient « protégés » contre les réductions nettes des prestations en ce que la diminution des prestations par les provinces ou territoires ne pourrait dépasser le montant de l'augmentation fédérale. Deuxièmement, le montant du Supplément devrait être augmenté graduellement jusqu'à ce qu'il soit « suffisant pour retirer les prestations pour enfants du système d'aide sociale » (Canada 1999: 13; 2000: 4). Les gouvernements participants s'attendaient à ce que le montant de la PNE augmente avec le temps, à chaque budget, pour éventuellement atteindre le montant de l'allocation pour enfants versée pour chaque enfant aux ménages bénéficiaires d'aide sociale. De fait, « remplacer les prestations pour enfants versées par l'intermédiaire des systèmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale par une plate-forme nationale de prestations pour enfants en fonction du revenu versées en dehors de l'aide sociale » est devenu un objectif primordial de la PNE (Canada 2000a). Troisièmement, les gouvernements ont convenu d'utiliser les fonds récupérés des allocations d'aide sociale comme « fonds de réinvestissement » pour financer « des programmes complémentaires visant à améliorer les incitations à travailler, les prestations et les services aux familles à faible revenu avec enfants. »[71] Depuis 1997, les fonctionnaires ont également amorcé l'élaboration d'une autre mesure de la pauvreté pour évaluer l'efficacité et l'incidence du programme. La Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation qui sera utilisée en 2002 augmentera la sensibilité du taux de pauvreté au coût de la vie qui varie selon les régions et les endroits, mais on s'attend également à ce qu'elle réduise le taux de pauvreté d'ensemble de jusqu'à 25 %.

Pour toucher la PFCE, il faut remplir une demande ainsi qu'une déclaration annuelle des revenus, indiquant un domicile fixe. La PFCE est fondée sur le revenu net et n'inclut pas les paiements de pensions alimentaires pour enfants reçus comme revenu. Corrigée en fonction de l'inflation, la PFE de base depuis juillet 2001 s'élève à 1 117 $ par an par enfant de moins de 18 ans, 78 $ pour un troisième enfant ou chaque enfant additionnel, plus 221 $ pour chaque enfant de moins de 7 ans (moins 25 % des frais de garde d'enfant réclamés pour tous les enfants). Dans le cas des familles au revenu net supérieur à 30 004 $, la prestation de base sera réduite de 2,5 % pour une famille d'un enfant et de 5 % si la famille compte deux enfants ou plus, jusqu'à un revenu de 76 680 $ (pour une famille d'un ou de deux enfants) et de 90 000 $ (pour une famille de trois enfants) (Canada 2000b)[72]. La PFE de base a été critiquée parce qu'elle enfreignait le principe de l'équité horizontale, en ce qu'elle omet de distinguer entre les ménages à revenu élevé avec et sans enfants. Freiler (2001: 38) croient que cette forme de ciblage reflète une perception de l'enfant comme une décision de consommation privée et non comme une responsabilité partagée des parents et de la société.

Le Supplément s'établit à 1 255 $ par an pour le premier enfant, 1 055 $ pour le deuxième et 980 $ pour chaque enfant additionnel dans des ménages dont le revenu ne dépasse pas 21 744 $. Au-delà de ce revenu familial net, le Supplément est réduit de 12,2 % pour les familles d'un enfant, de 22,5 % pour deux enfants et de 32,1 % pour trois ou plus. En 2004, les ménages avec enfants recevront une PFCE maximale (en valeurs nominales) d'environ 2 500 $ pour le premier enfant et de 2 300 $ pour le deuxième et chaque enfant subséquent (Canada 2000c: 14). Le gouvernement compte également hausser les niveaux de revenu auxquels les prestations maximales sont offertes et réduire les prestations plus graduellement pour les familles avec des revenus supérieurs à ces niveaux. La somme de 2 500 $ est approximativement égale au montant fourni comme allocation pour enfants aux ménages bénéficiaires d'aide sociale (Battle 1997: 5).

Il importe de se rappeler qu'une portion appréciable du total de ces sommes ne représente pas des prestations en espèces additionnelles pour de nombreux ménages vivant dans la pauvreté, mais est dépensée par les gouvernements provinciaux, territoriaux et des Premières nations à titre de réinvestissements. Tous les parents admissibles reçoivent la PFE de base. Depuis 1998 cependant, la plupart des gouvernements participants ont réduit leurs paiements aux familles qui reçoivent l'aide sociale du montant du Supplément conformément à l'entente[73]. Ces fonds de réinvestissement ont été affectés à un large éventail de programmes. Comme le Supplément fédéral n'est assujetti à aucune norme ou protocole liant les parties, les réinvestissements ne sont ni obligatoires ni astreints à des normes uniformes. En 1999-2000, les gouvernements des Premières nations ont réinvesti environ 404 millions de dollars et fait des investissements additionnels d'environ 80 millions de dollars dans les domaines suivants :

- 32 % dans des prestations pour enfants et suppléments du revenu gagné;
- 34 % dans des programmes de garde d'enfants et crédits d'impôt pour enfants (soit une baisse par rapport à 39 % en 1998-99);
- 3 % dans l'élargissement des prestations d'assurance-maladie aux soins oculaires, aux soins dentaires et aux médicaments pour les familles à faible revenu ne recevant pas d'aide sociale;

- 10 % dans des programmes d'intervention précoce et de développement de l'enfant (soit une hausse par rapport à 5 % en 1998-99);
- 11 % dans des programmes des Premières nations;
- 10 % dans d'autres programmes (y compris des programmes de placement) (Canada 2000c: 17; 1999: 15).

On présume qu'il s'agit là de dépenses nouvelles et additionnelles. Il est à noter cependant que l'on s'est interrogé sur l'utilisation éventuelle par les provinces des fonds de réinvestissement pour remplacer le financement de services préexistants (Wiggins 1997: 2).

L'incidence globale de la PNE et des réinvestissements provinciaux sur le taux et sur l'étendue de la pauvreté dépendra de l'infusion monétaire directe et de la capacité des programmes à susciter des changements de comportement qui réduit la pauvreté. C'est là une question complexe et les résultats préliminaires des études en cours devraient être disponibles en 2002. Quant à son incidence immédiate ou statique, un engagement éventuel de 2 500 $ par année n'est pas négligeable. Cependant, il ne réduira pas de façon marquée ni le taux ni l'étendue de la pauvreté définis par la mesure en fonction du revenu la plus répandue jusqu'ici, soit les seuils de faible revenu avant impôt. En 1997, 20,1 % des enfants de moins de 18 ans vivaient dans des ménages à faible revenu et 19,5 % de tous les ménages avec enfants subsistaient avec de faibles revenus. En 1998, 19 % des enfants vivaient dans des ménages à faible revenu et 18 % de tous les ménages touchaient un faible revenu. La légère diminution du taux de pauvreté au cours de ces années peut refléter l'incidence de la PNE, mais résulte probablement surtout de l'amélioration du climat économique (Canada 2000c). Le Supplément de la PNE permettra aux ménages proches du seuil de la pauvreté d'échapper à cette dernière, mais ne diminuera sans doute pas le taux de pauvreté de façon appréciable en raison de la pauvreté profonde qui frappe de nombreux ménages à faible revenu. La vaste majorité des personnes à faible revenu vivent très en deçà du seuil de la pauvreté. En 1998, l'étendue de la pauvreté, mesurée par les seuils de faible revenu, s'établissait à 8 919 $ pour les ménages moyens, non âgés, à faible revenu, biparentaux avec enfants et à 8 912 $ pour les ménages monoparentaux (Statistique Canada 2000a). L'étendue de la pauvreté des ménages à faible revenu est demeurée relativement constante depuis 1984, se maintenant entre 32 et 35 % sous le seuil de faible revenu : 34 % en 1997 et 33,5 % en 1998. Entre 1997 et 1998, l'étendue moyenne de la pauvreté de tous les ménages biparentaux avec enfants et les ménages monoparentaux a effectivement diminué; cependant, l'étendue de la pauvreté des ménages sans soutien de famille a en fait augmenté (Statistique Canada 2000a: 220). Même si les prestations étaient *véritablement* versées à tous les ménages (en supposant une moyenne de 1,2 enfant par ménage), la PNE ne viendrait pas près d'éliminer l'écart de pauvreté moyen.

Incidences sur l'égalité des femmes

La répercussion directe sur différents groupes de femmes : limites du soulagement de la pauvreté

La PNE fonctionne à la fois comme un supplément du revenu et un programme d'incitation visant à réduire le nombre de dossiers et les frais d'aide sociale. La récupération du Supplément de la PNE fournit une incitation directe à quitter l'aide sociale en augmentant les gains en provenance soit de l'emploi, soit de toute autre source privée de revenu. Dans le cas des femmes, toute autre source de revenu pourrait inclure l'assurance-emploi, de même que la

formation d'une famille nucléaire. En fournissant ces incitations, la récupération diminue aussi sensiblement la mesure dans laquelle la pauvreté est enrayée.

À cause de la récupération, la PNE aura une incidence directe différente sur les femmes selon le revenu de leur ménage et leur qualité parentale. Seuls peuvent toucher la PFCE les parents qui élèvent un enfant de moins de 18 ans, bien que de nombreux jeunes adultes de plus de 18 ans habitent chez leurs parents. Dans la plupart des provinces, les ménages à revenu supérieur aux seuils de l'aide sociale (les niveaux de revenu auxquels les prestations de l'aide sociale sont réduites à zéro) se retrouvent avec le gros des prestations au titre du Supplément de la PNE. Dans la mesure où le Supplément libère les ménages de leur dépendance du système d'aide sociale, ces ménages bénéficieront du montant par lequel le supplément excède leur droit antérieur, s'il en est, à des prestations d'aide sociale et d'une réglementation réduite. L'absence de prestations complémentaires d'assurance-maladie dans certaines provinces peut cependant signifier que certaines familles à faible revenu se retrouveront plus démunies par suite de la perte de l'assurance-médicaments et des frais dentaires pour leurs enfants (Stairs 1999).

La PFCE aidera les femmes à faible revenu des ménages biparentaux et qui demeurent au foyer à plein temps à s'en sortir. Comme l'ancienne allocation familiale, la PFCE est versée le plus souvent à des mères, ce qui augmentera leur part du revenu familial disponible. Des données non scientifiques laissent entendre cependant que de nombreuses mères considéraient l'allocation familiale comme une prestation appartenant à l'enfant et non au parent (Burman 1996: 182). Comme le droit à la PFCE est déterminé par le revenu familial net, les femmes dont le mari ou le partenaire touche un revenu élevé se retrouvent inadmissibles, même si elles ne touchent pas une part équitable du revenu de leur partenaire.

Les femmes présentes sur le marché du travail rémunéré qui touchent un revenu supérieur au seuil de l'aide sociale, soit conjointement au sein d'un ménage biparental, soit à titre de mères seules, en bénéficieront également. Ou bien le Supplément de la PNE accroît leur revenu, ou bien il leur permet de réduire leurs heures de travail, les libérant ainsi pour vaquer à des tâches ménagères non rémunérées. Les femmes à faible revenu, cependant, ont un plus grand besoin de revenu dans l'ensemble et nombre d'entre elles exercent peu de contrôle de leur horaire de travail. La PNE peut également couvrir les frais de garde d'enfants à des degrés divers par un niveau plus élevé de revenu (le Supplément) ou indirectement par des réinvestissements provinciaux. Le financement de la garde d'enfant ou de la garde de jour représente le champ de dépenses de réinvestissement le plus important, mais 85 % de ce financement est versé au Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfant (Canada 2000c: 20). Ces programmes fournissent une aide pécuniaire directe aux parents pour le choix d'une fournisseuse de soins, mais ne garantit pas une garde d'enfant de qualité supérieure, accessible et fiable. En outre, le montant maximum exigible n'est que de 1 310 $ par enfant par année (Canada 2000c: 65).

Les femmes et les enfants des ménages qui reçoivent une allocation d'aide sociale bénéficient de la Prestation fiscale pour enfants de base. En raison de la disposition de récupération, ils n'ont généralement pas bénéficié du Supplément de la PNE et on ne s'attend pas à ce qu'ils

en bénéficient, étant donné que les augmentations annoncées du Supplément jusqu'en 2004 visent uniquement à remplacer l'allocation pour enfants qui est actuellement versée sous forme d'aide sociale. En 1998, le Conseil national du bien-être a estimé, en se basant sur le nombre de cas dans un mois, que 36 % seulement de toutes les familles avec enfants vivant dans la pauvreté verraient leur revenu annuel augmenter, compte tenu de la récupération du Supplément (CNB 1998: 10). Selon le Conseil, la PNE est « un programme où sont dépensés des montants considérables d'argent frais du fédéral, mais les fonds additionnels profitent à un tiers à peine des familles pauvres avec enfants et ignorent les deux autres tiers » (CNB 1998: 11). L'estimation du Conseil pourrait être plus élevée s'il tenait compte du nombre de ménages qui quittent l'aide sociale et qui y font appel au cours d'une année. Quoi qu'il en soit, un grand nombre de ménages à faible revenu avec enfants ne reçoivent aucune prestation monétaire directe à certaines périodes de l'année ou pendant toute l'année où ils dépendent de l'aide sociale. Les mères seules représentent vraisemblablement un nombre disproportionné de ces ménages. L'étude du CNB a constaté en 1998 que seulement 17 % des familles monoparentales pauvres, comparativement à 59 % des familles biparentales pauvres, retiraient un avantage net du Supplément de la PNE (CNB 1998: 8-9).

Parmi ceux qui ne profitent pas du Supplément on retrouve un nombre important de bénéficiaires qui touchent un revenu d'un emploi à temps partiel ou à temps plein tout en recevant l'aide sociale. L'étude de Katharine Scott (1998) sur les bénéficiaires révélait que 51 % de tous les adultes qui recevaient de l'aide sociale avaient participé au marché du travail en 1994. Ken Battle (1997) a estimé que chaque année, 26 % des ménages dépendaient principalement de l'aide sociale, 16 % touchaient à la fois l'aide sociale et un revenu et 30 % dépendaient principalement du revenu de leur emploi. Cependant, ces études n'indiquent pas clairement le nombre de travailleurs réguliers qui reçoivent l'aide sociale. Étant donné les faibles niveaux du salaire minimum dans la plupart des provinces et territoires, il importe de souligner qu'un emploi à salaire minimum à temps plein joint au Supplément peut n'être pas suffisant pour faire franchir au bénéficiaire le seuil de l'aide sociale (le niveau de revenu auquel les paiements d'aide sociale sont réduits à zéro), permettant la récupération complète du Supplément. Les ménages bénéficiaires de l'aide sociale avec revenu à temps partiel ne bénéficieront pas eux non plus du Supplément. Les suppléments du revenu résultant de réinvestissements provinciaux pour le travail à temps partiel sont généralement faibles, si tant est qu'ils soient disponibles.

Les avantages de la PNE pour les mères qui reçoivent une partie de leur revenu de l'aide sociale sont en grande partie indirects. Les bénéficiaires profiteront manifestement de l'indexation de la PNE, étant donné que les prestations d'aide sociale ne sont pas du tout indexées (Battle 1997). Comme l'indiquent les gouvernements, la PNE peut faciliter la transition de certaines tranches de revenus à un travail rémunéré. Cependant, la PNE peut également augmenter l'instabilité économique des familles (mobilité résidentielle accrue, etc.), compte tenu de l'instabilité d'un nombre croissant d'emplois non conventionnels, des taux élevés de retour à l'aide sociale et, par conséquent, de plus grandes fluctuations du revenu des ménages. Les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent également bénéficier des réinvestissements, bien que ceux-ci semblent viser, pour la plupart, soit par des subventions à la garde d'enfants ou des stimulants pécuniaires les personnes qui ont un emploi. Dans le cas des femmes des Premières nations habitant les réserves, une grande part du financement n'est

forcément pas liée à l'emploi, en raison des taux de chômage élevés dans ces collectivités. Les bénéficiaires à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves peuvent recevoir des services liés à l'enfance, tels que certains programmes de développement de la petite enfance. Du fait que nombre de ces services visent des bénéficiaires de l'aide sociale, on s'inquiète du fait que leur élaboration a été fondée ou risque de se fonder sur des stéréotypes culturels négatifs[74]. En règle générale, les personnes qui bénéficient le moins de la PNE sont des femmes à la fois bénéficiaires de l'aide sociale et membres des groupes les plus en marge du marché du travail et sous-payés. Parmi celles susceptibles d'en bénéficier le moins figurent un nombre disproportionné d'immigrantes récentes, de femmes autochtones urbaines et de femmes handicapées, ainsi que leurs enfants.

Promotion de la participation au marché du travail

La PNE a été présentée comme une mesure visant à « promouvoir le désir de travailler... en s'assurant qu'il soit toujours plus avantageux pour les familles de travailler. »[75] Par la récupération, les gouvernements ont donné la priorité à l'objectif de promouvoir la participation au marché du travail plutôt que de soulager la pauvreté chez les enfants.

Un examen de la documentation empirique sur les effets démobilisateurs de l'aide sociale déborde le cadre du présent rapport. De nombreuses études suggèrent cependant que la plupart des bénéficiaires ont intériorisé une profonde éthique du travail et ne veulent pas dépendre de l'aide sociale pour une période prolongée. Le « mur de l'aide sociale » est une expression utilisée pour décrire les obstacles financiers qui gênent le passage de l'aide sociale à l'emploi. Les partisans de la PNE soulignent souvent que les taux d'aide sociale, contrairement aux taux de salaire, tiennent compte du nombre de personnes à charge et sont adaptés à la taille du ménage. Les salaires, par contre, ne sont pas adaptés en fonction du nombre d'enfants ou de leurs besoins. En outre, les parents sur le marché du travail peuvent ne pas avoir accès à une aide supplémentaire gratuite pour les soins de santé, les soins dentaires et les médicaments pour leurs enfants, tout en encourant les dépenses liées à l'occupation d'un emploi, telles que l'habillement, le transport, les frais de garde d'enfants et l'impôt acquitté sur le revenu d'emploi, les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec et les primes d'assurance-emploi, dont aucune n'est couverte par l'aide sociale. Selon un récent rapport, « dans certains cas, les parents bénéficiaires d'aide sociale qui ont réussi à obtenir un emploi rémunéré risquent de perdre des milliers de dollars en prestations et en services pour enfants en plus de voir leurs salaires (habituellement faibles) grevés par les impôts et les frais liés à l'emploi » (Canada 2000c: 5).

La notion de mur de l'aide sociale reflète la double impasse des bénéficiaires qui peuvent être contraints de détourner de maigres ressources consacrées à la satisfaction de leurs propres besoins ou de ceux de leurs enfants afin d'obtenir un emploi. Ces frais excluent structurellement les bénéficiaires d'aide sociale du marché du travail et leur réduction entraînera vraisemblablement un effet positif chez certains bénéficiaires. Tandis qu'une harmonisation des incitations à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale est salutaire, il est également important de noter de quelle façon l'importance attachée au mur de l'aide sociale oriente et structure le débat. Les discussions entourant le mur de l'aide sociale tendent à centrer l'attention sur le comportement individuel à l'égard de l'aide sociale et, tout comme l'importance attachée aux prestations pour enfants, lient la désincitation au travail aux

prestations offertes par le système d'aide sociale. Les prestations d'aide sociale en elles-mêmes ont tendance à être présentées comme la cause profonde du problème plutôt que comme des facteurs externes tels que des salaires insuffisants ou la carence d'appuis sociaux à l'éducation des enfants.

Les salaires, contrairement à l'aide sociale, ne peuvent être facilement adaptés au nombre d'enfants dans une économie de marché. Cependant, cette justification raisonnée de la prestation tend à « naturaliser » le système salarial et à imputer implicitement l'insuffisance des salaires aux prestations pour enfants et d'aide sociale. Pareil raisonnement décourage toute hypothèse ou attente qui pourrait subsister d'un salaire familial axé sur le marché, même si le taux moyen de natalité par famille n'est que de 1,2 enfant. Il occulte également le fait qu'un emploi à temps plein au salaire minimum ne peut même plus subvenir aux besoins d'un travailleur individuel aux niveaux du seuil de faible revenu[76].

Il peut être également trompeur de suggérer que les bénéficiaires peuvent perdre « des milliers de dollars en prestations pour enfants » en passant de l'aide sociale à un emploi. Bien que les taux marginaux d'imposition de l'aide puissent dépasser 100 % lorsque l'on tient compte de l'aide sociale, de l'impôt et des prestations en nature de l'aide sociale, la transition proprement dite n'entraîne pas généralement une perte financière de milliers de dollars en prestations pour enfants. Avant la PNE, les ménages à revenu unique au salaire minimum étaient et sont toujours admissibles à l'aide sociale dans la plupart, sinon dans toutes les provinces. Les ministères provinciaux déduisaient leur revenu d'une évaluation de leurs besoins et payaient la différence comme prestation. En Saskatchewan, la plupart des familles ne devenaient inadmissibles à l'aide sociale que lorsque leurs revenus atteignaient entre 12 000 $ et 15 000 $ (soit un salaire de 9 $ l'heure ou plus), auquel point le revenu accru compensait la perte d'une ou de plusieurs prestations pour enfants. En d'autres mots, ceux qui n'étaient plus admissibles à l'aide sociale touchaient un revenu total supérieur. Ainsi, la prestation pour enfants n'a pas besoin d'être équivalente à l'allocation pour enfants bénéficiaires de l'aide sociale, étant donné que cette dernière ne représente pas généralement une perte véritable pour les bénéficiaires lors de la transition de l'aide sociale à l'emploi.

Un ménage peut toujours subir un préjudice dans certaines circonstances si un des deux membres acceptent un emploi, par exemple, si le chef du ménage a refusé de réclamer l'aide sociale, si les coûts directs et indirects de l'emploi sont plus élevés que prévu dans l'évaluation des besoins jusqu'au seuil de l'aide sociale et au-delà, ou si l'augmentation du revenu a été neutralisée par la perte de l'assurance-médicaments ou de soins dentaires et l'imposition du revenu et des impôts connexes. Ainsi, même si l'écart financier entre l'aide sociale et l'emploi en raison de la perte de l'allocation pour enfants ait été exagéré lors de certaines discussions sur le mur de l'aide sociale, la Prestation fiscale canadienne pour enfants ne couvrira pas nécessairement tous les autres coûts de l'emploi. En outre, les discussions sur le mur de l'aide sociale n'ont en général pas tenu compte des frais non financiers intangibles d'un emploi qui proviennent de la contradiction structurelle entre le travail rémunéré et non rémunéré. Ces frais comprennent la réduction du temps requis pour les tâches domestiques, les soins et l'éducation des enfants.

La préoccupation accrue à l'égard des incitations au travail et des taux marginaux d'imposition plus élevés signifie vraisemblablement que les gouvernements provinciaux seront réticents à hausser les taux d'aide sociale, à moins que les prestations ne soient élargies aux ménages à revenu modeste, augmentant ainsi le coût de ces mesures. Le Conseil national du bien-être (1999-2000; 2000) a noté que, depuis la mise en oeuvre de la PNE, les revenus d'aide sociale ont été pratiquement « gelés » dans la plupart des provinces et ont, de fait, diminué en dollars constants ou nominaux dans tout le pays. Les préoccupations à l'égard des taux marginaux d'imposition élevés pour les soutiens de famille à faible et moyen revenus pourraient également renforcer un déplacement des soutiens du revenu vers la prestation de services par les réinvestissements. Les soutiens du revenu demeurent cependant essentiels pour assurer un logement, une alimentation et un habillement de meilleure qualité aux membres des ménages qui dépendent de l'aide sociale.

Entraves à la participation au marché du travail : Bien qu'une harmonisation des incitations des bénéficiaires de l'aide sociale soit salutaire, la PNE exagère l'importance des incitations financières par rapport aux autres raisons de participer au marché du travail et occulte partiellement d'autres causes structurelles plus déterminantes de la pauvreté. De nombreux ménages sont incapables de répondre à de telles incitations par suite de contraintes structurelles. Ces contraintes comprennent le fait que, jusqu'à récemment, le chômage est demeuré historiquement élevé pour la plus grande partie des deux dernières décennies et le demeure de façon disproportionnée chez certains groupes d'hommes et de femmes. À moins que l'économie ne se développe, créant de nouveaux emplois, les incitations au travail et les programmes de formation n'influeront vraisemblablement que sur la *répartition* et non sur l'*étendue* de la pauvreté chez la population à faible revenu (Handler et Hasenfeld 1997:101).

Chose sans doute plus importante encore, ni la PFCE ni aucun des réinvestissements provinciaux ne visent les conditions du travail rémunéré pour les parents. Les emplois à faible salaire offerts à la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale présentent peu d'avantages et peu d'espoir pour la plupart des travailleurs d'échapper à la pauvreté à long terme. En outre, les femmes qui parviennent à quitter l'aide sociale continuent de faire face à des contradictions entre les exigences continues du travail rémunéré et non rémunéré. Bien qu'un emploi puisse accroître leur capacité de répondre aux besoins matériels de leurs enfants, il réduira parallèlement le temps disponible pour la garde d'enfant et pour créer des réseaux de soutien émotif. Les coûts des doubles journées de travail et le stress accru peuvent être particulièrement aigus pour les mères seules. Le Supplément et certains réinvestissements ont compensé les frais de garde d'enfant à des degrés divers d'un bout à l'autre du pays. La plupart de ces mesures cependant n'ont pas réduit les frais de garde d'enfant de façon appréciable et ont peu contribué à résoudre les problèmes de disponibilité (commodité) et de fiabilité (confiance) également cruciaux dans les décisions d'emploi. Le financement de la garde d'enfant par le biais d'un tel système fiscal risque également de « privatiser » davantage les tâches de garde d'enfant et de renforcer leur « occultation et leur sous-évaluation » (Young 1997: 312).

Plusieurs études américaines ont indiqué qu'il était aussi critique sinon davantage, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, de conserver leurs emplois que d'en trouver. Souvent les

pertes d'emploi résultent de la nature même de ces emplois (à court terme, saisonniers, à faibles salaires par rapport aux coûts de l'emploi, y compris les frais de garde d'enfant, leur caractère « essentiellement désagréable », des horaires rigides ou irréguliers), d'un manque de sociabilité ou de compétence technique chez le bénéficiaire de l'aide sociale et de problèmes de santé, de violence conjugale, de crises familiales, d'interruptions de garde d'enfant, de précarité des conditions de logement et de frais de transport, notamment lorsque la migration journalière implique que l'on dépose les enfants à l'école ou chez une gardienne (Hershey et Pavetti 1997).

Jusqu'à présent, nombre de ces inquiétudes ont été confirmées lors de projets d'autosuffisance entrepris en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Dans le cadre de ces projets de recherche expérimentale, on offrait aux mères seules bénéficiaires de l'aide sociale une subvention généreuse (elle doublait environ leur salaire annuel brut) durant trois ans, pourvu qu'elles obtiennent et conservent un emploi rémunéré pendant au moins 30 heures par semaine. Seulement 34 % de celles à qui l'on a offert le Supplément avaient accepté l'offre à la fin de la première année et de ce nombre, seulement les trois quarts continuaient de recevoir le Supplément après 18 mois. Les bénéficiaires d'aide sociale qui n'ont pas voulu se prévaloir du Supplément invoquaient souvent les raisons suivantes :

- l'épuisement et le stress résultant de la double responsabilité du travail rémunéré et non rémunéré;
- la difficulté de trouver des gardiennes abordables et fiables pour les enfants;
- la perte de la qualité de temps avec les enfants;
- des emplois précaires et la crainte d'être congédiées en cas de maladie des enfants;
- la pénurie d'emplois à heures diurnes stables qui offrent de bonnes perspectives d'avenir;
- des problèmes de transport (tant pour l'emploi que pour la garde de jour);
- un piètre salaire et perte des prestations de services de santé pour elles-mêmes (et pour leurs enfants);
- la faible estime de soi;
- une mauvaise santé;
- un manque de compétences;
- une discrimination de l'employeur à l'endroit des femmes âgées, des parents seuls, des personnes handicapées et des bénéficiaires de l'aide sociale (Bancroft et Vernon 1995).

Un nombre disproportionné de celles qui ont refusé le Supplément étaient plus instruites que les autres participantes au programme; la plupart de celles qui ont accepté se sont retrouvées dans des emplois de caissières, de serveuses et de vendeuses, dans des stations-service, et dans des magasins d'alimentation, de femmes de chambre dans des hôtels et de télé-vendeuses (Bancroft et Vernon 1995: 33, 40).

Une évaluation ultérieure de l'incidence du projet d'autosuffisance sur le développement des enfants a indiqué que, à court terme, il n'y avait pas d'incidence négative sur les enfants de moins de 3 ans, mais des effets légèrement positifs sur les enfants entre 3 et 8 ans et légèrement négatifs sur les adolescents. Les chercheurs ont posé comme principe que les effets positifs étaient liés à l'augmentation appréciable du revenu parental offerte par le Supplément (Morris et Michalopoulos 2000). Il est à noter que la moitié des bénéficiaires qui ont accepté le supplément ont estimé qu'il avait eu une incidence positive sur leurs relations avec leurs enfants parce que leur vie était plus stable ou que leurs enfants les respectaient davantage. Les autres estimaient que l'incidence était négative — les enfants voyaient moins leur parent et s'inquiétaient de leur niveau de stress (Bancroft et Vernon 1995: 43-44).

Les faibles niveaux d'aide sociale, bien que perçus comme des incitations à l'emploi, peuvent aussi constituer des obstacles. Par suite de taux d'aide sociale lamentablement bas, les bénéficiaires ne peuvent plus se permettre des logements stables, le téléphone, les journaux, les transports en commun ou des vêtements convenables, sans parler d'alimentation adéquate, ce qui a pour objet de rendre plus difficile la quête d'un emploi[77]. Le stress qu'entraîne le manque d'argent pour pourvoir aux besoins fondamentaux peut également miner la santé physique et émotionnelle et contribuer à un sentiment chronique de perte de pouvoir (Davis et coll. 2001: 76). L'absence d'assurance-médicaments, des soins dentaires et oculaires pour adultes et pour enfants lorsqu'ils ne dépendent pas de l'aide sociale est également un problème dans les provinces qui n'ont pas utilisé les fonds réinvestis pour s'attaquer de front à cette désincitation, si tant est qu'elles s'y soient elles-mêmes intéressées. En outre, étant donné que l'on met habituellement plusieurs mois à apporter les rajustements qui prennent en compte l'incidence de l'emploi sporadique à temps plein ou à temps partiel en raison de pénuries de personnel, les bénéficiaires font également face à la possibilité de versements excédentaires, ce qui rend encore plus difficile la comptabilité à venir.

Occulte le travail domestique non rémunéré et encourage la dépendance économique des femmes : L'insistance sur la participation au marché du travail pose également problème parce qu'elle définit implicitement le travail comme étant salarié et occulte la nécessité, l'utilité et les coûts du travail domestique. Dans le cas des femmes bénéficiaires de l'aide sociale, une telle insistance minimise la valeur sociale de leurs tâches, y compris la garde d'enfant, le magasinage, l'épargne, le bénévolat, la socialisation des enfants et les activités de groupe communautaire (Swift et Birmingham 1999: 84). Elle renforce la perception dominante de l'emploi comme la norme de l'autonomie et de l'appartenance.

La PNE encourage la dépendance économique des femmes par rapport aux hommes, tant directement qu'indirectement. La récupération du Supplément, lorsque l'on bénéficie de l'aide sociale, encourage directement l'attachement à un soutien de famille, habituellement l'homme, comme façon de devenir admissible au Supplément, à l'instar de certains des programmes de réinvestissement[78]. Bien que toutes ces prestations soient utiles à court terme, elles risquent de renforcer des modes de prestation de soins réservés à un sexe et ne remédieront pas aux coûts à long terme de la garde d'enfants assumés par les femmes, y compris un taux de pauvreté plus élevé. Tel qu'il est mentionné au chapitre 4, une attente

de participation au marché du travail qui ne tient pas compte de la nécessité des travaux domestiques encourage également la perception du modèle familial traditionnel comme étant la « forme de famille idéale. »

La perception des bénéficiaires comme anormaux ou non méritants

Plusieurs aspects structurels et discursifs de la PNE aggravent la stigmatisation de l'aide sociale et la perception sociale des bénéficiaires comme non méritants. Les aspects particuliers de la PNE qui renforcent cette stigmatisation comprennent l'importance accordée aux incitations au travail, la présentation de la prestation comme une réponse à la pauvreté chez les enfants, la visibilité et l'effet de la récupération et la notion de retirer les enfants à l'aide sociale.

L'importance attachée aux incitations à travailler renforce la perception individualiste de la pauvreté comme une affaire d'effort et de consentement individuels. Elle oblitère le travail domestique, impliquant que des emplois sont disponibles (pour quelle autre raison offrirait-on des incitations?) et que l'absence de réponse à ces incitations est le fait d'un manque de motivation ou d'effort. L'accent mis sur les allocations pour enfants payables à l'aide sociale dépeint les prestations d'aide sociale elles-mêmes (comme partie du mur de l'aide sociale) comme étant au coeur même du problème plutôt que les salaires insuffisants ou l'absence de soutiens sociaux à la condition parentale. La présentation d'un supplément du revenu sous forme de prestation pour enfants tend également à détourner l'attention des relations de force inégales sur le marché du travail. Elle camoufle la mesure dans laquelle le marché du travail actuel et la répartition inégale des richesses produisent des salaires faibles, le chômage et des conditions d'emploi médiocres, et la mesure dans laquelle les employeurs profitent d'un réservoir subventionné et souple de main-d'oeuvre à bon marché.

En outre, le fait que des bénéficiaires de l'aide sociale ne profitent que des programmes de développement de la petite enfance plutôt que de soutiens du revenu reflète (et éventuellement renforce) des stéréotypes et des hypothèses négatives touchant la capacité des parents de gérer leurs ressources de façon responsable. Selon l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP 1998: 1), la PNE est ressentie comme « insultante et discriminatoire à l'endroit des familles bénéficiaires de l'aide sociale. » Bien que la PNE vise à s'attaquer au problème de la pauvreté infantile, les enfants des ménages bénéficiaires de l'aide sociale ne reçoivent rien de plus, tandis que les familles à revenu supérieur obtiennent des prestations supplémentaires. Dans un climat social d'irrespect à l'endroit des prestataires, la récupération peut renforcer un sentiment de non-appartenance *à la fois* chez les prestataires et chez leurs enfants. Ayant présenté le programme de PNE comme une réponse primaire à la pauvreté infantile, le gouvernement semble punir les enfants de familles bénéficiaires de l'aide sociale depuis la mise en oeuvre de la PNE ou tout au moins leur faire assumer les coûts des « incitations à travailler » fournies à leurs parents. La pauvreté chez les enfants bénéficiaires de l'aide sociale n'est pas suffisamment importante, semble-t-il, pour justifier des subventions directes. De fait, les gouvernements participants ne cachent pas leur intention de rendre les familles avec un emploi rémunéré et leurs enfants « plus à l'aise ». Tout ceci implique indirectement que les enfants de ménages bénéficiaires de l'aide sociale présentent moins d'intérêt ou méritent moins de prestations en raison de la source du revenu de leurs parents.

Sous sa forme actuelle, le principal objectif de la PNE est de remplacer les allocations pour enfants payables au titre de l'aide sociale par un paiement fédéral. On s'attend à ce qu'en « retirant les enfants du bien-être », on atténuera la stigmatisation de l'aide sociale pour les enfants (Ontario 1988: 115). Cela ne changera pas la réalité quotidienne des enfants dont les familles dépendent de l'aide sociale. Cette théorie, cependant, fait la promotion d'une séparation fictive des enfants de leurs mères et encourage les enfants à s'identifier séparément de leurs parents à l'égard de la prestation d'aide publique. En favorisant une identification distincte, on laisse entendre l'existence d'un problème chez leurs parents. Au fond, on sape le respect des enfants pour leurs mères.

Cette perception de la déviance, que l'on croit de nature à dissuader du recours à l'aide sociale, entraîne cependant des conséquences négatives. La stigmatisation de l'aide sociale peut être intériorisée, contribuant ainsi à une perte de l'estime de soi, laquelle à son tour compromet l'aptitude d'une personne à obtenir un emploi. Par suite de stéréotypes négatifs, les employeurs considèrent souvent la prestation d'aide sociale comme une raison pour ne pas embaucher la personne. De plus, la stigmatisation sépare les « pauvres bénéficiaires de l'aide sociale » des « pauvres salariés » et occulte le fait qu'ils partagent les mêmes valeurs et les mêmes intérêts. Enfin, cela permet aux hommes et aux femmes des autres classes sociales de minimiser le fléau de la pauvreté et de dénier ou d'esquiver la responsabilité collective d'éradiquer ce fléau.

Résumé

Le Supplément de la Prestation nationale pour enfants est une prestation liée aux ressources et payable uniquement aux ménages à faible revenu. Le Supplément profite aux mères seules qui touchent un revenu d'emploi en réduisant leurs frais d'emploi et en limitant leur dépendance au système d'aide sociale. L'incidence du Supplément est limitée, cependant, dans la mesure où il ne réduit pas de façon appréciable l'écart de pauvreté moyen et est récupéré des ménages qui reçoivent une partie ou la totalité de leur revenu de l'aide sociale. La PNE, par conséquent, profite le moins aux ménages qui, de façon générale, souffrent le plus de la pauvreté. La PNE fait office de supplément du revenu et de programme d'incitation à réduire le nombre de dossiers d'aide sociale, soit par l'emploi, soit par une autre source de revenu, généralement la formation d'une famille nucléaire. Même si le Supplément aura vraisemblablement une incidence dynamique sur l'emploi, l'ampleur de cette dernière est sujette à un certain nombre d'entraves externes et structurelles à la participation au marché du travail, y compris les taux de chômage et un manque de garde de jour fiable et abordable. Symboliquement, un certain nombre d'aspects structurels et discursifs du Supplément concourent à renforcer les idéologies dominantes concernant la responsabilité individuelle de la réussite dans la vie et l'importance relative de l'emploi par rapport aux soins aux enfants et à renforcer l'exclusion des bénéficiaires de l'aide sociale. Bien que la PNE soit un programme d'État, elle sape, au bout du compte, la responsabilité collective à l'égard des enfants en faisant dépendre les prestations de la suppression de l'aide sociale aux parents.

L'Entente sur le développement de la petite enfance dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants

Structure et objectifs

Le Plan d'action national pour les enfants est un « effort collectif des gouvernements du Canada pour faire en sorte que tous les enfants canadiens aient les meilleures possibilités de réaliser leur potentiel. » En vertu de ce plan, le Conseil fédéral-provincial-territorial des ministres sur la refonte des politiques sociales a élaboré une vision des valeurs et des objectifs communs pour les enfants et a déterminé un certain nombre de domaines d'intervention où les gouvernements pourraient collaborer à mieux subvenir aux besoins des enfants (DRHC 2000: 21). La promotion du développement des jeunes enfants fut l'un des domaines cernés et constitue la première mesure élaborée en vertu du PANE.

En septembre 2000, les premiers ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont annoncé une entente sur des programmes et sur des services de développement des jeunes enfants financée dans le cadre du PANE. Le gouvernement fédéral a consenti à verser entre 300 et 500 millions de dollars par année durant cinq ans (2,2 milliards de dollars), à compter d'avril 2001. L'Initiative de développement de la petite enfance s'étendra de la période prénatale jusqu'à l'âge de 6 ans et visera les objectifs suivants :

> Promouvoir le développement des jeunes enfants de manière à ce que les enfants, dans toute la mesure du possible, soient physiquement et émotivement sains et en sécurité, prêts à apprendre et à être socialement engagés et responsables et
>
> Aider les enfants à réaliser leur potentiel et à aider les familles à appuyer leurs enfants au sein de communautés dynamiques (SCIC 2000).

Afin d'atteindre ces objectifs, les premiers ministres se sont entendus sur quatre domaines clés de programmation :

- promouvoir la santé des femmes enceintes, des nouveau-nés et des jeunes enfants (les exemples cités sont des programmes prénatals et des programmes d'information et de dépistage);
- améliorer l'aide aux parents et aux familles (les exemples comprennent des centres de ressources familiales, l'information parentale);
- renforcer le développement des jeunes enfants, les soins qu'ils reçoivent et leur capacité d'apprentissage (les exemples possibles sont des programmes préscolaires et de garde d'enfants ainsi que des programmes de développement ciblés pour jeunes enfants);
- renforcer le soutien communautaire (planification et interprétation des services communautaires).

Les provinces et les territoires sont libres d'investir dans chacun ou dans la totalité des domaines décrits précédemment, selon les priorités établies et les besoins locaux. Les gouvernements doivent faire rapport annuellement sur leurs activités, mais le financement fédéral ne sera lié à aucun taux de rendement particulier de la part des provinces.

L'Entente sur le développement de la petite enfance complète un certain nombre de programmes financés par le gouvernement fédéral, axés sur la collectivité et présentés comme des investissements chez les enfants et chez les jeunes. Santé Canada finance le Programme d'action communautaire pour les enfants afin de s'assurer que les enfants ont un « départ sain dans la vie », tout comme le Programme canadien de nutrition prénatale et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. Le Centre national de prévention du crime a mis en oeuvre la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime; il a accordé sa priorité aux enfants et aux jeunes et mis l'accent sur la prévention et sur l'intervention précoce pour enrayer la victimisation des enfants et des jeunes et pour réduire la possibilité de futurs comportements criminels. Le gouvernement fédéral finance également de façon indirecte des réinvestissements en vertu de la PNE et plusieurs d'entre eux sont consacrés au développement de la petite enfance. À l'instar de la PNE, l'entente vise à financer et à développer des programmes et des services provinciaux de développement de la petite enfance.

Dans les communiqués de presse sur l'Initiative de développement de la petite enfance, les premiers ministres ont parlé de leur engagement à assurer aux enfants « le meilleur avenir possible », le décrivant comme un « investissement dans l'avenir du Canada » et dans son « dynamisme social et sa prospérité économique à venir », bien que « les parents et la famille jouent un rôle primordial dans le soutien et le soin des enfants. » Ils ont souligné que « les programmes et services de développement de la petite enfance devaient inclure : les enfants possédant différentes habiletés et les enfants de différents niveaux linguistiques, culturels, économiques et régionaux » et que « les gouvernements travailleront en collaboration avec les Autochtones du Canada en vue de trouver des solutions pratiques aux problèmes de développement des jeunes enfants autochtones. » (SCIC 2000).

Incidences sur les femmes

L'Initiative de développement de la petite enfance rendra-t-elle plus autonomes les femmes et notamment les femmes vivant dans la pauvreté? Dans le cadre du présent rapport, nous ne pouvons même pas commencer à évaluer les divers programmes et types de programmes que peut regrouper le PANE. Des critiques se sont plaints que l'ensemble des niveaux de financement étaient insuffisants et représentaient à peine 100 $ par enfant de moins de 6 ans au cours des cinq prochaines années (Lauzière 2000: 1). Certains analystes de la politique sociale ont préconisé un investissement de 7,5 milliards de dollars plutôt que de 2,2 milliards de dollars au cours de ces cinq années (Battle et Torjman 2000: 6). Lauzière (2000: 2) a noté qu'il n'y avait aucun moyen de savoir comment les provinces établiraient leurs priorités et qu'il sera difficile de surveiller l'allocation des fonds, étant donné qu'ils seront versés dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

Une description détaillée d'un système intégré de développement de la petite enfance qui allierait le développement de l'enfant, la garde d'enfant et des ressources pour leur éducation figure dans plusieurs rapports récents (Beach et Bertrand 2000; Stroick et Jensen 1999; Friendly et Rothman 2000). Selon Beach et Bertrand (2000), le système idéal serait polyvalent, axé à la fois sur l'enfant et sur la famille, universellement disponible et accessible, intégré, responsable, de haute qualité et administré localement par la collectivité. Un tel programme

serait très profitable à tous les enfants et parents. Selon Friendly et Rothman (2000), son coût pourrait atteindre environ 10 milliards de dollars par année.

Dans l'état actuel des choses, cette initiative ne dispose pas de suffisamment de fonds pour même commencer à fournir des services polyvalents, de haute qualité, fiables et accessibles de garde d'enfant. Même si l'entente devait apparemment inclure tous les enfants canadiens, le manque de fonds augmente la probabilité que la plupart des programmes finiront par être ciblés et axés sur le développement de l'enfant. Les programmes ciblés de cette catégorie, selon leur structure, peuvent renforcer l'autonomie des femmes et des enfants en améliorant les compétences parentales, en établissant des réseaux d'appui et en facilitant l'action collective. Aux États-Unis, des études sur Head Start révèlent que le programme a amélioré les résultats des enfants en augmentant les quotients intellectuels tout au moins à court terme et en réduisant à plus long terme, jusqu'à un certain point, les taux de classes d'appoint, de redoublement et de décrochage (Ames 1997: 108). L'étude Ames portant sur 42 mères blanches du nord de l'État de New York laisse également à penser que le programme renforce l'autonomie des mères en établissant des réseaux de soutien et en fournissant une information qui les aide à traiter avec les organismes gouvernementaux en vue d'obtenir les ressources dont elles ont besoin.

Tout en reconnaissant les avantages éventuels à la fois pour les mères et pour les enfants, il importe également de déterminer les risques et les conséquences négatives d'un plan d'action axé sur les enfants pour les mères. Nous nous efforcerons brièvement, jusqu'à la fin de ce chapitre, de déterminer certains des risques les plus graves que présente aux femmes à faible revenu le financement généreux de programmes qui ne sont pas universels et qui ne comprennent pas la garde d'enfant. L'analyse qui suit n'est pas nécessairement exhaustive, mais elle souligne bel et bien la nécessité d'un examen et d'une évaluation minutieuse de l'incidence de ces programmes sur les femmes à faible revenu et à la lumière de leurs perceptions de leurs besoins. En règle générale, l'analyse laisse entendre que les femmes à faible revenu seraient beaucoup mieux servies par un système universel et intégré d'aide au développement de l'enfant.

Ciblage et stigmatisation

Les discussions publiques entourant l'élaboration du PANE soulignaient la nécessité de soutiens et de services universels et non stigmatisants, tels que les soins prénatals et postnatals, les soins alimentaires, les soins à l'enfant, les programmes préscolaires et d'alphabétisation (Saskatchewan 1999b: 11; Canada 2000d: 5, 6). Bien que l'Entente sur le développement de la petite enfance fut rédigée de manière à inclure tous les enfants, certains programmes ciblés sont envisagés et le manque d'un financement suffisant pourrait faire en sorte qu'un grand nombre de programmes deviennent éventuellement ciblés.

Beach et Bertrand (2000: 22) ont noté qu'une intervention précoce pouvait « aider à améliorer l'incidence négative des défis physiques, psychologiques, sociaux et économiques. » Bien que certains éléments d'un programme de développement puissent devoir être ciblés, une approche qui ne comporte pas une aide universelle au développement comme élément central soulève plusieurs problèmes. Tout d'abord, les enfants à risque sont difficiles à repérer et l'on s'inquiète du fait que les enfants puissent être étiquetés en fonction de l'identité sociale ou

de corrélations statistiques généralisées. Dans le cadre de ces vastes corrélations, un enfant à risque pourrait être défini comme l'enfant d'une mère seule, autochtone ou pauvre, ou d'une mère handicapée, renforçant ainsi la stigmatisation éprouvée par ces femmes. La recherche statistique indique que les problèmes de comportement sont plus fréquents chez les enfants des populations à faible revenu, mais ces corrélations ne sont pas nécessairement le résultat d'une « mauvaise éducation des enfants », en raison des nombreuses incidences sociales que connaissent les enfants pauvres (telles que des quartiers dangereux, des écoles sans fonds suffisants, etc.) sur lesquels les parents n'ont que peu ou pas de contrôle. En outre, même si le pourcentage d'enfants à problèmes diminue avec le revenu, le plus grand nombre d'enfants aux prises avec des risques de développement ou des problèmes émotifs ou comportementaux vivent dans des familles à revenus moyen et modeste (CCFPTSP 1999; McCain et Mustard 1999).

Les programmes ciblés stigmatisent et isolent les enfants et les familles qui ont certaines identités sociales et ne parviennent pas à aider tous les enfants authentiquement à risque. Les commentaires de Brodie (1996: 20) sur l'incidence du ciblage dans la politique sociale en général sont pertinents.

> Le ciblage, cependant, peut avoir simplement pour effet de cataloguer la différence plutôt que d'exposer les liens structurels entre race, sexe, pauvreté et violence. Il nous encourage à désigner les mères seules comme étant « le problème » de l'aide sociale ou les femmes autochtones comme étant « le problème » du taux croissant de violence contre les femmes. Du coup, ces femmes sont déconnectées des préjugés structurels qui ont rendu leur vie « différente ». Elles deviennent des catégories statistiques et administratives arbitraires qui nécessitent une forme quelconque d'intervention thérapeutique pour produire des individus autonomes. Simultanément, le ciblage occulte les problèmes que partagent les femmes qui se retrouvent à l'extérieur des groupes ciblés. Les exclusions, par conséquent, sont à double tranchant — les ciblés sont pathologisés comme non-citoyens et les problèmes des groupes non ciblés sont oblitérés [sans référence].

Selon Beach et Bertrand (2000), on a pu constater également que les enfants réussissaient mieux dans un cadre englobant que dans un cadre isolé et que les programmes de développement de la petite enfance profitaient à tous les jeunes enfants, et non pas seulement à ceux perçus comme étant à risque.

Même si les programmes de développement de la petite enfance ne sont pas explicitement ciblés, ils peuvent finir par être perçus ou ressentis comme tels, à moins qu'ils ne soient alliés à des services de soins aux enfants. De nombreux parents peuvent ne pas se considérer eux-mêmes comme ayant besoin d'aide ou ne pas définir leurs enfants comme étant à risque[79]. Pour cette raison, le développement de la petite enfance serait mieux présenté sous la rubrique d'« aide au développement de l'enfant » mise à la disponibilité des parents ayant un emploi et aux personnes au foyer à temps plein, sans stigmatisation ou ségrégation. Les programmes qui soutiennent directement les mères en touchant à la fois l'emploi et l'éducation des enfants permettraient une plus grande participation et profiteraient à un plus grand nombre d'enfants.

Participation involontaire, atteintes à la vie privée et fardeaux accrus
Dans la mesure où l'Initiative de développement de la petite enfance est axée sur des enfants à risque et où le faible revenu est utilisé comme indicateur statistique de risque, l'initiative sera fortement axée sur les enfants vivant dans la pauvreté. Étant donné qu'un attachement solide à la principale fournisseuse de soins est toujours considéré comme une condition essentielle ou le meilleur indice de résultats sains pour l'enfant, le maternage sera soit directement, soit indirectement un élément important de ces initiatives (CCFPTSP 1999: 12). On peut se demander si la participation maternelle à ces programmes sera volontaire ou obligatoire en associant la participation à l'admissibilité à l'aide sociale. Compte tenu de l'étendue du programme envisagé, y compris le dépistage prénatal et les visites à domicile, des programmes obligatoires peuvent accroître considérablement le pouvoir des organismes de surveillance des femmes à faible revenu[80].

Un aspect important du programme américain, d'un point de vue des mères, était le fait qu'un grand nombre d'employées de ce programme étaient elles-mêmes d'anciennes qui bénéficiaient dudit programme et qui touchaient un faible revenu. La participation de ces femmes suscitait la confiance et la loyauté, diminuait l'isolement et fournissait l'occasion de bâtir un sentiment de communauté. Bien que les femmes à faible revenu souffrent effectivement d'isolement social, une communication accrue avec des travailleuses sociales ou même avec des travailleuses du secteur bénévole et communautaire risque de renforcer les écarts du pouvoir plutôt que de vaincre les modes d'isolement. Compte tenu du climat de méfiance qui existe notamment à l'égard des mères seules bénéficiaires de l'aide sociale, ces dernières subiront-elles ces programmes tout simplement comme un autre prétexte à surveillance? Little (1998: 178) a noté qu'en Ontario « les mères interrogées n'avaient cessé de souligner qu'elles ne pouvaient faire confiance qu'à très peu de personnes. »

La participation à des cours sur le rôle parental peut également nécessiter beaucoup de temps et d'énergie. Head Start, aux États-Unis, et d'autres programmes publics préscolaires sont inaccessibles à de nombreuses mères ayant un emploi, puisqu'elles ont besoin d'une garde d'enfant durant les heures de travail. Dans le cas des mères déjà débordées et soumises aux exigences d'un emploi ou qui sont à la recherche d'un emploi, le développement de la petite enfance peut constituer tout simplement un fardeau de plus. On doit se demander si un fardeau supplémentaire pour les femmes dans ces situations représente le type d'appui dont elles ont besoin.

Contrôle, mise en oeuvre et évaluation des programmes
Les programmes financés en vertu de l'Entente sur le développement de la petite enfance sont censés être communautaires, mais la définition de « communautaire » ou d'« adapté à la collectivité » n'apparaît nulle part. Qui forme la collectivité et qui détermine au premier chef le type de programme disponible, sa mise en oeuvre et son évaluation? Les femmes à faible revenu participeront-elles à la prise de décisions? Seront-elles équitablement représentées? Ou les programmes vont-ils constituer d'autres prétextes pour affirmer un pouvoir ou une autorité sur elles?

L'Initiative de développement de la petite enfance prévoit une participation importante manifeste du secteur bénévole. Ce dernier, cependant, peut ne pas être très représentatif des

femmes à faible revenu dans toutes les régions du pays. L'étude ethnographique de Burman (1996) sur les « professionnels de l'aide » à London, Ontario, a révélé des écarts marqués dans les attitudes à l'égard de la pauvreté. Selon Beach et Bertrand (2000: 27), « les collectivités forment des milieux complexes, aux intérêts et aux voix multiples ». L'étude Ames (1997) d'un programme bon départ décrit la façon dont ce programme a été structuré à l'origine en fonction d'une participation et d'un contrôle assidus des parents. Son étude démontre également la façon dont le contrôle du financement par les entreprises locales et par les professionnels des services sociaux ont finalement entravé le rôle proactif des mères en limitant l'information disponible aux parents, en contrôlant l'ordre du jour et en leur laissant peu de pouvoirs décisionnels importants. Les travailleurs faisaient également face à une pression croissante en faveur d'une responsabilisation et d'une bureaucratisation accrues, limitant ainsi leur souplesse et leur réceptivité aux besoins des parents et des enfants.

Ces constatations recoupent d'autres comptes rendus d'initiatives axées au départ sur les femmes, mais qui ont revêtu un aspect bureaucratique et professionnel par la suite. Les discours des « spécialistes » peuvent contrôler la définition des besoins et décrire les clients comme des bénéficiaires passifs de services professionnels (Fraser 1989). La question de l'évaluation devra faire l'objet d'un examen attentif qui tient compte de la vulnérabilité accrue des mères bénéficiaires de l'aide sociale.

Formation des valeurs et de l'idéologie

Tel qu'il a été proposé au chapitre 2, l'intérêt du gouvernement à l'égard des enfants pourrait refléter son inquiétude du fait que dans un nombre croissant de familles, les enfants n'avaient pas suffisamment d'activités sociales. Les programmes de développement de la petite enfance peuvent constituer un moyen efficace d'inculquer aux enfants des valeurs de la classe moyenne et blanche, notamment si ces programmes sont axés sur les enfants plutôt que sur les familles. À moins qu'ils ne soient adaptés aux différences culturelles, ces programmes peuvent soulever des inquiétudes à l'égard des conflits culturels, notamment chez les enfants de minorités ethniques et de ménages autochtones. Même les programmes axés sur les familles peuvent être perçus comme des pièges par les parents, dans la mesure où ils peuvent être fondés sur l'attente d'une conformité à certaines normes idéales d'éducation des enfants, sans fournir les ressources matérielles (temps, énergie et argent) nécessaires pour y parvenir.

Lors de la consultation publique sur le Plan d'action national sur les enfants, des participants de la Saskatchewan ont manifesté le besoin d'être sensibilisés aux cultures et se sont inquiétés de l'insistance apparente sur les compétences ou les résultats et les investissements. Cette insistance laisse entendre que l'on se préoccupe moins de la santé et du bien-être immédiats de l'enfant que de son futur rôle de travailleur. Les participants ont noté que la concentration sur des résultats sains pour l'enfant pourrait implicitement définir les enfants handicapés comme malsains. Ils estimaient que les principes de la diversité et du respect des différences entre les capacités émotives, physiques et intellectuelles devaient l'emporter sur la réussite et le succès (Saskatchewan 1999b: 11, 12, 18, 19). Certains participants ont fait observer qu'il fallait s'attaquer à la pauvreté chez les enfants avant de songer à atteindre des objectifs de développement et que le travail des enfants comprenait le jeu et devait inclure des éléments créatifs, culturels et spirituels (Saskatchewan 1999b: 7). D'autres ont estimé que les années

moyennes de l'enfance étaient également importantes. « Nous devons nous préoccuper moins des 'créneaux' de développement de l'enfant et connaître davantage les divers modes d'apprentissage et de développement » (Saskatchewan 1999b: 18, 19).

De façon plus générale, l'Initiative de développement de la petite enfance peut également jouer un rôle important dans la création et le renforcement d'une perception individualiste de la pauvreté. Dans l'ensemble, les programmes de l'Initiative de développement de la petite enfance renforcent l'opinion voulant que la pauvreté résulte de déficits parentaux. Ames (1997) a suggéré que ce principe sous-jacent, cette théorie déficitaire de la pauvreté était responsable dans une large mesure de l'existence continue de Head Start aux États-Unis, malgré une décennie de réformes de l'aide sociale. Les programmes de développement de la petite enfance suggèrent généralement que les résultats dépendent de l'effort et du comportement individuels, y compris l'éducation, l'estime de soi, la persévérance et l'acquisition de compétences parentales. Ames (1997) a noté que Head Start était populaire auprès des mères parce que ce programme leur donnait l'espoir de sortir de la pauvreté et leur fournissait certaines prestations importantes; elles demeuraient cependant pauvres et cantonnées dans des emplois mal rémunérés et sans avenir. Ces programmes entretiennent la croyance que les enfants peuvent, grâce à une intervention précoce, prendre un bon départ dans la course aux emplois et aux biens matériels et que ce type d'intervention peut compenser les inconvénients de la pauvreté chez les enfants et chez les parents. En laissant entendre qu'ils peuvent procurer un avantage qui compense les modes structurels d'inégalité, ces programmes renforcent et nourrissent un mythe d'égalité des chances. En mettant l'accent sur l'effort et le comportement individuels, ils peuvent également amoindrir le principe de la responsabilité gouvernementale ou publique de la lutte contre la pauvreté.

En général, l'Initiative de développement de la petite enfance du Plan d'action national pour les enfants peut produire des résultats positifs, mais peut aussi, selon la structure des programmes mis en place, stigmatiser et isoler les enfants de ménages à faible revenu, alourdir les fardeaux et multiplier les atteintes à la vie privée des mères à faible revenu et renforcer les concepts individualistes de la pauvreté. Réaliser l'idéal d'une aide universelle au développement représentera une lutte au palier fédéral, en termes de financement accru et aux paliers provincial et territorial, en termes de conception de programme.

Résumé

Tous les programmes analysés revêtent des aspects positifs qui peuvent procurer des avantages appréciables à nombre de mères et d'enfants. Cependant, il est permis de se demander si le paiement des « frais qu'imposent les enfants », tels qu'ils sont définis dans la PNE et les Lignes directrices, permettra à un nombre appréciable de ménages de sortir de la pauvreté ou de réduire de façon appréciable l'étendue de la pauvreté. Ces programmes tendent en outre à renforcer une hiérarchie des femmes fondée sur des critères traditionnels de mérite — ou bien un emploi rémunéré, ou bien le fait d'être attaché à un soutien de famille (en général l'homme). Les mères et les enfants qui reçoivent les prestations les plus importantes sont celles qui peuvent avoir accès à un revenu d'emploi et (ou) à une pension alimentaire, soit avant, soit après un divorce. Les mères et les enfants qui recevront le moins

en prestations monétaires de ces réformes de la politique sont manifestement les mères qui dépendent de l'aide sociale. Parmi celles qui bénéficieront le moins d'un ou de plusieurs de ces programmes figureront vraisemblablement un nombre disproportionné de mères seules, handicapées, immigrantes récentes, autochtones, notamment autochtones urbaines et des mères identifiées comme membres de minorités visibles ainsi que leurs enfants. Ces réformes de la politique sont structurées de façon à appuyer ou à renforcer des responsabilités « privées », conformément à l'idée maîtresse du discours entourant la restructuration. En comptant principalement sur l'accès à un marché du travail à faible salaire ou la formation de familles nucléaires et sur des pensions alimentaires pour résoudre le problème de la pauvreté infantile, ces programmes omettent de s'attaquer aux dimensions structurelles de la pauvreté chez les femmes ou aux cas les plus graves de dénuement. Aucune des réformes n'augmente directement la valeur attribuée au travail des fournisseurs de soins ni ne concilie de façon appréciable les contradictions qu'éprouvent les femmes entre le travail rémunéré et non rémunéré par la prestation de pensions alimentaires pour enfants. Aucune des réformes ne s'attaque à l'incidence de conditions défavorables du marché du travail sur les femmes à faible revenu et sur leurs enfants. En général, le discours entourant ces réformes et leur impact structurel peut renforcer l'opinion que la pauvreté résulte tout simplement de l'éclatement de la famille ou de « pères mauvais payeurs », de fainéants bénéficiaires d'aide sociale ou de mères dénuées de compétences parentales.

6. CHANGEMENT DU DISCOURS SUR LA PAUVRETÉ : STRATÉGIES

De la pitié au respect et à la justice sociale

Dans le dernier chapitre, nous avons cerné les problèmes que posent les politiques visant à pallier la pauvreté chez les enfants. Ces politiques ont surtout été façonnées à l'époque où le déficit semait la « panique » et où on sentait qu'il était urgent et inévitable de réduire les attentes vis-à-vis de l'État. Vu l'excédent budgétaire enregistré au cours des deux dernières années, la politique sociale est devenue plus manifestement une question de choix moral et politique. Pourtant, nous n'avons été témoins d'aucun changement dans les principales hypothèses du discours sur la restructuration et dans la rhétorique axée sur le blâme et la responsabilité individuelle. En fait, l'initiative de réduire les impôts en période d'excédents budgétaires renforce la tendance à la privatisation qui permet aux contribuables de la classe moyenne d'économiser de l'impôt sur le dos de leurs propres enfants. Comme Kitchen (1995 : 434) l'a affirmé : « Les efforts des parents pour donner à leurs enfants des avantages concurrentiels par rapport aux enfants des autres dans la lutte à la réussite économique constituent l'un des meilleurs exemples de la façon dont l'individualisme économique divise les familles » [traduction]. Ainsi que l'a fait observer Rittich (2000 : 261), il se peut fort bien que l'un des produits du processus de restructuration réside dans une culture de tolérance de l'inégalité.

L'analyse présentée aux chapitres 4 et 5 donne à penser que la conception de la pauvreté en tant que problème concernant exclusivement ou principalement les enfants et les choix stratégiques actuels doit être remise en question. Le fait de mettre l'accent sur la pauvreté chez les enfants renforce implicitement l'idéologie de la responsabilité individuelle en présentant la dépendance des adultes à l'égard de l'aide de l'État comme une déviance. Cette hypothèse sous-jacente masque d'autres formes de dépendance envers l'État et les causes structurelles importantes de la pauvreté, notamment la dépendance que crée, surtout chez les femmes, le fait d'avoir à prendre soin des enfants, des malades et des personnes âgées. L'approche axée sur la pauvreté chez les enfants fait en sorte qu'il est plus difficile de dégager et de remettre en question les contraintes structurelles et de travailler à des solutions à long terme, étant donné que la pauvreté des adultes en général et ses inégalités systémiques interreliées ne sont pas perçues comme des problèmes sociaux. Du fait qu'on cible l'enfant passif, dépendant et innocent, on met en relief les caractéristiques de la victime idéale et on renforce les stratégies de blâme plutôt que de les contrer. Ce genre de cadre ne favorise pas non plus une remise en question de la présumée distinction ou du prétendu conflit d'intérêts entre les parents et les enfants et accentue peut-être la tendance à blâmer les mères pour les résultats de leurs enfants.

Les grandes politiques mises en oeuvre jusqu'à maintenant favorisent l'emploi et la formation de familles nucléaires comme solutions à la pauvreté infantile. De façon générale, la Prestation nationale pour enfants et les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* laissent pour compte les femmes et les enfants les plus nécessiteux (les femmes ayant des enfants en marge du marché du travail ou qui travaillent, mais qui sont particulièrement mal rémunérées et celles qui ne peuvent demander ou obtenir une

pension alimentaire pour elles ou leurs enfants). Tel qu'il est indiqué au chapitre 3, la formation de familles nucléaires ne garantit pas la sécurité économique ou physique des femmes et de leurs enfants. De plus, ces « solutions » stratégiques ne résolvent pas les contradictions qu'éprouvent principalement les femmes entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré et qui sont particulièrement aiguës dans le cas des mères seules à faible revenu. Elles n'aident pas non plus à structurer l'accès au travail rémunéré et à remédier aux divisions selon le sexe, la race et la capacité physique au sein du marché du travail. Les éléments structurels et discursifs de ces politiques — et en particulier de la PNE — peuvent également renforcer les stéréotypes culturels négatifs concernant les bénéficiaires d'aide sociale.

Le discours de l'État sur la pauvreté infantile et les politiques adoptées pour pallier ce problème ont été influencés et façonnés par les idéologies dominantes sous-jacentes au discours sur la restructuration. Quelles stratégies discursives de rechange peut-on mettre en oeuvre pour contrer, éviter ou minimiser les risques fondamentaux et les résultats négatifs du programme de lutte contre la pauvreté infantile ou du discours général sur la restructuration? Est-il possible de maximiser le potentiel évolutif du discours axé sur l'enfant tout en éliminant ou minimisant les limites que comporte le discours sur la pauvreté chez les enfants? L'analyse présentée ci-après est fondée sur trois arguments fondamentaux.

- Dans le discours sur la pauvreté, il est impossible de ne pas tenir compte de cet élément important que constitue la pauvreté chez les enfants; cependant, l'État doit cesser dans son discours sur les besoins en matière de pauvreté de mettre exclusivement l'accent sur les enfants.

- En dehors du discours sur la pauvreté, celui axé sur l'enfant et sur la défense de ses intérêts peut rapporter des dividendes aux femmes à faible revenu et à leurs enfants. L'adoption d'un plan d'action pour les enfants peut faire partie de la solution au problème de la pauvreté. Afin de minimiser les risques, il faut percevoir généralement les besoins des enfants en fonction des dispensatrices de soins. La garde des enfants devrait être au coeur d'un tel plan et les programmes de prestations devraient avoir une vaste portée.

- Le sexisme inhérent aux structures actuelles du marché du travail et de la famille doit être remis en question à la faveur de l'adoption d'un plan d'action pour les enfants et d'un second pour les femmes. Il est essentiel que le plan d'action pour les femmes soit inclusif afin de tenir compte des effets simultanés de l'inégalité des classes, du sexisme, du racisme et de la discrimination fondée sur la capacité physique.

De façon générale, ces arguments mettent en relief le besoin de changer le discours sur la pauvreté afin de délaisser la rhétorique fondée sur le blâme (approche axée sur le contrevenant/ victime) en faveur d'une rhétorique axée sur la complexité, les contraintes et la contradiction en tant que forme d'oppression vécue. Ils font ressortir le besoin de délaisser la pitié et l'assistance en faveur de l'adoption de mesures d'habilitation et de soutien sur le plan social. L'approche axée sur la justice sociale exigera d'adopter des plans d'action distincts pour les femmes et pour les enfants, entre autres choses. Elle exigera également d'élargir le concept de citoyenneté

sociale qui englobe tant les adultes que les enfants, et d'inclure dans le discours la prestation de soins et l'interdépendance. Il faudra prendre un engagement à l'égard d'un ensemble de droits sociaux et économiques destinés à protéger tous les citoyens — tant les adultes que les enfants — contre les effets néfastes de la pauvreté.

Les suggestions que nous esquissons ne représentent pas une liste complète des stratégies existantes ou possibles; il est essentiel de favoriser une collaboration et un véritable dialogue entre les groupes visés. L'analyse ci-après porte principalement sur les stratégies discursives générales, et non sur des solutions de rechange particulières au plan de l'action. Par conséquent, nous examinons les changements possibles au niveau des thèmes fondamentaux, de leur expression ou de la place qu'ils occupent dans des discours particuliers qui, à leur tour, favoriseraient une évolution vers un plus vaste plan d'action en matière de justice sociale.

Remise en question des principaux discours

Le discours stratégique sur la pauvreté revêt de plus en plus un caractère empirique et technique. Les discours économique et statistique peuvent fournir d'importants renseignements; toutefois, la prédominance pure et simple de ces discours limite la participation à la création du discours sur la pauvreté et peut avoir des effets indésirables sur la conception et la définition des problèmes et des solutions. À la lueur de l'analyse que Nancy Fraser a faite du discours sur les besoins, Ruth Buchanan (1997 : 97) a fait remarquer que le processus d'interprétation et de satisfaction du besoin... était habituellement le stade où les discours de spécialistes contribuaient le plus à contenir les possibilités évolutives des revendications politiques.

Étant donné qu'ils sont hautement techniques et font appel à un jargon et à des connaissances spécialisés, les travaux empiriques ne sont pas facilement accessibles et il n'est pas facile d'en définir les limites et les hypothèses normatives et de les interpréter. Comme l'a indiqué Philipps (1996), l'influence des discours techniques découle en grande partie de leur prétendu caractère scientifique ou objectivité et de leur pseudo-neutralité. Ces discours tendent à nier leur contenu normatif et à présenter les questions de politique comme purement techniques pour lesquelles on peut trouver des solutions neutres. Toutefois, du fait qu'ils mettent l'accent sur les moyens et l'efficacité, on perd de vue les buts visés. Par ailleurs, certaines parties des discours techniques peuvent être imprégnées d'un certain nombre d'idéologies culturelles de par les hypothèses formulées, les questions posées, les données jugées pertinentes et les conclusions tirées d'un ensemble d'éléments (Philipps 1996 : 153). Ces discours tendent à disqualifier ou à rendre suspects les travaux dont l'orientation est plus précise. De nombreux économistes féministes ont démontré que les prétentions d'objectivité et ont indiqué comment ces prétentions, entre autres, pouvaient exclure l'expérience des femmes et celle d'autres groupes dépourvus de pouvoir (Ferber et Nelson 1993; Bakker 2000; McDonald 1998).

Les évaluations actuarielles ou de risques peuvent soulever des problèmes particuliers dans le contexte de la pauvreté. Il est difficile d'établir empiriquement une relation de cause à effet, mais il est relativement facile d'établir des corrélations à partir de vastes échantillons. Dans l'esprit du public, les corrélations sont souvent exagérées ou confondues avec des relations de cause à effet. Cette confusion peut renforcer les stéréotypes négatifs et les

hypothèses fausses ou simplistes sous-jacentes aux idéologies dominantes (p. ex., l'idée que les bénéficiaires d'aide sociale soient des mères seules ou que l'état de pauvreté dans lequel se trouvent les enfants est imputable à l'absence du père). Les évaluations de risques peuvent cibler ou « pathologiser » des groupes à haut risque tout en masquant le fait que les problèmes constatés sont plus généralisés. En tant qu'objets d'études statistiques, les pauvres semblent être des éléments nouveaux d'une équation de régression multiple ou une catégorie statistique abstraite. Du fait que les pauvres sont considérés comme des « agents rationnels de maximisation de l'utilité et des objets conditionnés du point de vue de la causalité, prévisibles et manipulables » (Fraser 1989 : 174), leur vécu perd l'élément de cohérence qui constituerait un motif d'empathie. En outre, les calculs actuariels peuvent miner le développement d'un sentiment d'identité parmi les groupes vivant dans la pauvreté en tant qu'acteurs politiques (Simon 1988)[81].

Ces tendances peuvent être remises en question afin de favoriser la participation à la création du discours sur la pauvreté. Les universitaires et activistes féministes doivent mettre en doute les hypothèses et les normes fondamentales des discours de spécialistes (économistes, psychologues, médecins, avocats, etc.) qui ont tous une incidence importante sur l'élaboration des politiques qui touchent les personnes vivant dans la pauvreté. Philipps (1996) a fait valoir que les évaluations des discours techniques en particulier doivent souligner le caractère partial des connaissances techniques et quantitatives et mettre en doute les prétentions implicites ou explicites relatives à l'absence de jugements de valeur; de plus, elles ne doivent pas reléguer la question du choix moral et politique aux oubliettes.

Il convient également de tenter de rehausser la valeur d'autres discours dans le domaine de la politique sociale. Dans le cadre de cet effort, on doit favoriser le maintien, voire l'accroissement, de la recherche qualitative, ethnographique et participative communautaire. Étant donné qu'il s'intéresse aux expériences des gens par rapport à la pauvreté, ce type de recherche peut aider à comprendre la complexité de leur vie. De plus, il permet une description plus nuancée et cohérente des incidences de la pauvreté et aide à éviter qu'on se rabatte sur des explications simplistes, des stratégies de blâme ou une approche disciplinaire. Il permet également d'établir des liens entre des expériences vécues et les modèles d'oppression, y compris les idéologies dominantes, et de fragmenter les notions de déviance et de culture de « l'altérité ». Enfin, il permet de délaisser l'attitude qui consiste à considérer les pauvres comme des victimes passives et vulnérables afin qu'ils puissent contribuer à l'interprétation de leurs besoins et aider à déterminer en quoi les établissements d'enseignement, le marché du travail et la famille doivent changer pour répondre à ces besoins.

Un plan d'action pour les femmes et (ou) un plan d'action pour les enfants?

Selon certains critiques, le mouvement féministe ne s'est pas intéressé suffisamment aux enfants et au rôle de prestation de soins à la maison ou au sein de la famille. Aux États-Unis, Minow (1995) a fait observer que les activistes des droits des enfants avaient reproché au mouvement féministe de ne pas avoir accordé suffisamment d'importance aux droits des enfants. Cette situation, dans la mesure où elle s'applique au mouvement féministe canadien, est peut-être attribuable à un certain nombre de facteurs, notamment la réaction à la première

vague de féminisme qui a trop mis l'accent sur la maternité. Le fait de s'intéresser à la condition féminine plutôt qu'aux enfants et aux mères a fait contrepoids à l'hypothèse répandue selon laquelle les femmes étaient biologiquement destinées à être mères et que celles-ci devaient être des dispensatrices de soins à temps plein. Minow (1995) a exprimé l'avis que le mouvement féministe n'avait pas tant « ignoré » les enfants qu'il n'avait tenté de trouver de nouveaux moyens de répondre à leurs besoins grâce à un partage égal des responsabilités entre les hommes et les femmes et au soutien communautaire. La plupart des activistes et universitaires ont critiqué la nature invisible du travail non rémunéré de prestation de soins et reconnu que l'avancement de l'égalité des femmes était intimement lié à l'éducation des enfants et à la situation du marché du travail.

Ce rapport décrit comment on dissocie de plus en plus les questions touchant les enfants de l'inégalité des femmes et du travail domestique non rémunéré. Les politiques actuelles visant à réduire la pauvreté infantile tendent à faire abstraction de la prestation de soins exécutée principalement par les femmes, ainsi que de sa valeur et de son coût. Dans les initiatives stratégiques prises jusqu'à maintenant, on a interprété étroitement les « frais qu'imposent les enfants », déterminés par les dépenses monétaires réelles (*Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*) ou par des facteurs externes, tels que les mesures d'incitation au travail pour les femmes à faible revenu (le supplément de la PNE et le principe de l'admissibilité restreinte). Les frais imposés par les enfants ne permettent pas dans l'un et l'autre cas de faire vraiment sortir les enfants de la pauvreté ou de résoudre la question de la garde des enfants ou du coût du travail domestique de la femme qui ne peut être compensé que par le versement d'une pension alimentaire par un conjoint. La PNE renforce l'idée qu'on s'attend à ce que les femmes seules fassent du travail rémunéré, malgré l'absence des mesures de soutien suffisantes des parents et la difficulté de concilier les soins de haute qualité aux enfants avec les emplois mal rémunérés qu'offre le marché actuel.

Compte tenu de cette évolution, on peut se demander, devant la problématique de l'inégalité des femmes, dans quelle mesure un plan d'action pour les enfants peut tenir compte des préoccupations relatives au travail domestique et y répondre. On peut soutenir que le plan d'action pour les femmes permettrait de mieux définir les besoins tant des femmes que des enfants et d'y répondre plus efficacement[82]. La prestation de soins aux enfants pourrait avoir une plus grande visibilité dans un plan d'action pour les femmes et on pourrait, dans le cadre d'un tel plan, établir un lien plus direct entre le bien-être des enfants et les inégalités dont les femmes sont victimes. Dans un plan d'action pour les femmes, ces questions ne seraient pas autant marginalisées.

Il est douteux cependant que ces questions puissent recevoir une plus grande attention dans un plan d'action pour les femmes. Le discours axé sur l'enfant peut faciliter l'établissement d'hypothèses non sexistes, mais d'autres facteurs expliquent présumément dans une large mesure pourquoi l'État ne s'intéresse pas à la prestation de soins aux enfants ou au fait que les préoccupations des femmes sont davantage marginalisées. Tel qu'on l'indique au chapitre 4, l'invisibilité des soins aux enfants dans le discours de l'État est un produit du discours sur le sexisme et la restructuration qui met l'accent sur la responsabilité de l'individu ou de la famille et sur la croissance économique induite par le marché. La motivation à améliorer le rendement, quoique moins visible dans les économies de marché avancées que dans les économies transitoires, incite fortement à ne pas tenir compte de la prestation de soins non rémunérée

qui ne fait pas partie intégrante du résultat net et qui peut être externalisée (Rittich 2000). Comme nous l'avons précisé aux chapitres 3 et 4, on peut faire assumer ces coûts par les femmes en tant que groupe, en partie parce qu'on s'attend normalement à ce que les femmes comme mères fassent ce genre de travail.

Toute tentative de cantonner ces questions dans le plan d'action pour les femmes renforcerait l'attente culturelle selon laquelle ce sont surtout les mères qui s'occupent des enfants et découragerait peut-être les hommes d'assumer ce rôle. Le rôle disproportionné que jouent les femmes en tant que pourvoyeuses de soins et l'effet néfaste qu'il a sur leur situation économique doit être reconnu et pris en compte dans le discours stratégique. Cependant, pour régler ce problème à long terme, il faut encourager activement les hommes à contribuer à la prestation des soins aux enfants et mettre en place des mesures incitatives à cette fin. Le fait de s'en remettre explicitement aux mères dissuade peut-être les hommes de faire un tel apport et peut être perçu comme le renforcement de l'idéologie traditionnelle quant à la rigidité des rôles ou à leur caractère profondément sexiste.

Qui plus est, les groupes de femmes doivent appuyer le plan d'action pour enfants, car les enfants, en tant qu'individus, ont droit à des dispositions sociales et à un soutien communautaire. Comme nous l'avons démontré précédemment, la pauvreté infantile est un important élément de la problématique de la pauvreté. Le discours de l'État sur la pauvreté ne devrait pas mettre l'accent exclusivement ou principalement sur la pauvreté infantile; toutefois, les enfants sont, de toute évidence, les victimes de la pauvreté et de la politique de réforme du bien-être social. Les enfants en tant que groupe ont également été victimisés et opprimés dans les cultures occidentales de par leur situation.

En outre, le plan d'action pour les enfants est susceptible de ralentir la diminution de la responsabilité collective et de reconnaître le besoin de soutien communautaire de tous les enfants. Plus particulièrement, un vaste plan d'action pour enfants mettant l'accent sur le développement et le soin de l'enfant pourrait se traduire pour les femmes et les enfants par des résultats plus positifs que la simple lutte contre la pauvreté infantile. Un tel changement de cap permettrait d'éviter de mettre l'accent sur l'« innocence » et la pure dépendance, approche qui implique de blâmer les parents. Le développement de l'enfant étant pertinent à toutes les classes, un tel cadre stratégique pourrait assurer un soutien populaire plus cohérent et englober les services communautaires de même que les mesures de soutien du revenu. Une approche fondée sur le développement et le soin de l'enfant permettrait de mieux adapter le langage au processus réel d'éducation de l'enfant et reconnaît l'importance des besoins intangibles — haute estime de soi, lien d'amour avec les adultes, soutien affectif et réconfort, sentiment d'appartenance à la collectivité. Grâce à une telle approche, on pourrait aussi fournir aux parents un important soutien par suite de l'intégration des soins aux enfants avec la formation et les ressources parentales.

Freiler et coll. (2001 : 70-71) ont soutenu que les politiques sociales qui considèrent les enfants comme des citoyens nettement en droit de s'attendre à ce que leurs besoins soient satisfaits pouvaient, en bout de ligne, faire avancer la cause de l'égalité des femmes. Les partisans de l'adoption d'un plan d'action pour les enfants citent la Suède comme l'exemple parfait d'un pays où les politiques de la famille axées sur l'enfant ont réduit les inégalités sexuelles et le

pourcentage des enfants vivant dans des ménages à faible revenu (établi grâce à des mesures de faible revenu); ce pourcentage s'élève à environ 3 % dans ce pays, comparativement à 14 % au Canada[83]. On peut également améliorer la vie de l'enfant en habilitant les femmes du fait que la pauvreté infantile est une conséquence de l'inégalité de celles-ci et parce que des études empiriques démontrent que les dépenses consacrées aux enfants augmentent lorsqu'on accroît les ressources dont disposent des femmes.

Il est important, pour les raisons mentionnées dans ce rapport, que l'égalité des femmes demeure une revendication distincte fondée sur l'équité et la justice sociale et qu'elles ne réclament pas l'habilitation ou l'égalité par le biais ou au nom principalement de leurs enfants. Il faut éviter de laisser entendre que les femmes méritent moins l'aide de l'État, particulièrement à la lueur de l'histoire patriarcale selon laquelle les femmes ont été perçues et traitées comme principale ressource des enfants. Dans le cadre de l'approche fondée sur la justice sociale, il faut mettre l'accent sur la réalité de l'interdépendance des adultes et les incidences des structures actuelles d'inégalité. Bien que le ciblage des enfants puisse donner une plus grande visibilité au sexisme et aux effets négatifs de la situation actuelle, l'habilitation des femmes n'est pas uniquement un moyen d'améliorer le bien-être de l'enfant. C'est aussi une fin importante en soi.

De plus, un discours axé sur l'enfant n'est en soi ni progressiste ni rétrograde. Ce discours entraînera au bout du compte des résultats positifs pour les femmes dans la mesure où les besoins de développement de l'enfant sont interprétés et satisfaits (Fraser 1989). Les besoins de développement peuvent par ailleurs être définis étroitement en fonction des besoins des entreprises et de l'accroissement de la productivité ou être perçus strictement par rapport à des résultats tangibles tels que l'aptitude à lire. Une telle interprétation des besoins tend à marginaliser et à déprécier les enfants handicapés. Par ailleurs, elle permet de départager les besoins affectifs, spirituels et culturels importants tout en dépeignant les enfants comme des êtres bourrés de talents ayant une valeur fondamentale plutôt qu'intrinsèque.

Il importe pour les femmes qu'on détermine si la responsabilité d'assurer la satisfaction des besoins de l'enfant en matière de développement et de santé doit idéalement être assumée surtout par les parents (encore une fois grâce au cadre familial traditionnel, à la participation au marché du travail et à des cours sur le rôle parental), appuyés par des mesures de soutien minimales ou par de solides dispositions sociales. Les arguments conservateurs voulant que la famille nucléaire traditionnelle et la prestation de soins à temps plein par la mère soient les meilleures façons de répondre aux besoins de l'enfant peuvent limiter les options stratégiques qui s'offrent au gouvernement. Par ailleurs, si les programmes sont fondés sur des stéréotypes culturels négatifs concernant les mères bénéficiaires de l'aide sociale, celles-ci risquent d'être considérées davantage comme des obstacles plutôt que comme un moyen de satisfaire aux besoins de l'enfant. Comme le montre le débat entourant le Plan d'action national pour les enfants, le fait de mettre l'accent sur les enfants pauvres peut renforcer la perception voulant que les inégalités structurelles soient imputables à des problèmes psychologiques individuels et faire en sorte que les femmes à faible revenu soient encore plus stigmatisées et sur la sellette et doivent porter sur leurs épaules un fardeau accru.

On peut minimiser le risque d'obtenir des résultats aussi négatifs en définissant de façon générale les besoins de développement de l'enfant et en donnant au programme de prestations une portée vaste, voire universelle. La mise sur pied d'un programme universel de services de garde d'enfants serait la meilleure façon d'assurer la satisfaction de tous les besoins de développement des enfants. Cette solution permettrait d'élargir le soutien du développement et de la santé de l'enfant en fournissant d'importantes prestations aux mères au foyer et à celles qui travaillent à l'extérieur; on éviterait par ailleurs le ciblage de fait. Si on ne structure pas de cette façon la politique de développement de l'enfant, le discours axé sur celui-ci risque de normaliser et de masquer l'inégalité des sexes plutôt que de l'atténuer.

Quoi qu'il en soit, il importe de ne pas polariser les plans d'action pour les femmes et les enfants et de reconnaître qu'il s'agit de groupes distincts, mais interdépendants. Comme la vie des enfants est intimement liée à celle des femmes, il y aura nécessairement des chevauchements entre les deux plans d'action; toutefois, il ne faudrait pas qu'on puisse les confondre. Il importe par ailleurs que les groupes de femmes ne se désintéressent pas du plan d'action pour les enfants; le cas échéant, on laisserait le soin de le définir à des groupes qui ne sont pas sympathiques à la cause de l'égalité des femmes et qui ne sont pas sensibles à l'importance qu'elle revêt par rapport au bien-être de l'enfant. Les groupes de femmes doivent continuer de travailler à l'élaboration des deux plans d'action afin de créer des alliances et de faire front commun pour promouvoir le bien-être réciproque des femmes et des enfants. Il y a lieu de valoriser suffisamment la prestation de soins aux enfants dans les deux plans d'action, à défaut de quoi il en résultera des conséquences négatives pour les femmes *et* pour les enfants de même que pour les hommes, notamment du point de vue de la qualité de la vie sociale en général.

Un plan d'action pour les femmes inclusif

Au chapitre 4, nous avons fait remarquer que les possibilités d'action que proposait en ce moment le gouvernement fédéral en matière de pauvreté infantile reposaient sur des hypothèses axées sur l'égalité des sexes et renforçaient une hiérarchie des femmes fondée sur les critères traditionnels relatifs au mérite — lien avec le soutien de famille ou travail rémunéré. Les femmes et les enfants qui étaient le plus vulnérables ou marginalisés étaient ceux qu'on aidait le moins et qu'on avait particulièrement tendance à blâmer. Les mères seules, les femmes appartenant à des groupes raciaux, les mères handicapées et les femmes autochtones résidant en milieu urbain représentaient un pourcentage disproportionné au sein de ce groupe.

Certes, il faut un plan d'action pour les femmes qui soit inclusif et qui vise à satisfaire les besoins de divers groupes de femmes et à faire en sorte que la politique sociale leur soit profitable. Dans le cas des femmes handicapées, cela suppose de mettre en place des mesures de soutien suffisantes et de tenir compte du document d'orientation des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux (DRHC 1999a). Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux femmes à faible revenu d'origine autochtone ou issues de minorités visibles étant donné que le racisme façonne l'inégalité économique et que ces femmes risquent davantage d'être considérées comme de « mauvaises mères » en raison des stéréotypes racistes et insensibles aux différences culturelles.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 3, le problème de la pauvreté touche en particulier les femmes autochtones et les femmes issues de minorités visibles et leurs enfants. Aux États-Unis, Minow (1995 : 295) a indiqué que le racisme historique et la méfiance entre les groupes, qui empêchaient les gens de traiter les enfants des femmes de couleur comme les leurs, constituaient un obstacle qui empêchait de lutter plus efficacement contre la pauvreté infantile. Dans son étude réalisée en 1994 sur les familles de la classe ouvrière aux États-Unis au cours des deux dernières décennies, Lillian Rubin a démontré que la restructuration économique a eu des effets néfastes sur ces familles. Elle a également prouvé qu'il y a eu escalade de la colère et de l'antagonisme motivés par le racisme. Le racisme, outre qu'il façonne l'inégalité, détourne l'attention de la répartition du pouvoir économique et de ses conséquences. Étant donné que la pauvreté se racialise de plus en plus et que les liens entre la race et la pauvreté en tant que situation culturelle sont de plus en plus étroits, il est impossible de réaliser d'importants progrès dans la lutte contre la pauvreté sans s'attaquer au racisme. La lutte contre le racisme est essentielle pour promouvoir la justice économique, particulièrement dans les régions où sont concentrées les populations autochtones ou non blanches.

Comme l'indique ce rapport, il est peu probable qu'on puisse faire progresser la lutte contre le racisme institutionnalisé et systémique en mettant l'accent sur la pauvreté infantile. Le discours de l'État sur la pauvreté infantile est davantage susceptible de renforcer l'attitude qui consiste à blâmer les parents individuels, particulièrement les mères, en raison des stéréotypes culturels, plutôt que de reconnaître les barrières systémiques. De vastes programmes mettant l'accent sur le développement de l'enfant et tenant compte des différences culturelles seraient particulièrement utiles dans la lutte contre le racisme.

Pour bon nombre d'Autochtones, l'autonomie gouvernementale est un aspect important, étant donné l'intérêt qu'ils portent à la propriété et au contrôle des ressources, par opposition au revenu de subsistance simplement. Dans la foulée des tentatives de l'État canadien pour « coloniser les enfants autochtones », les groupes autochtones et les Premières nations ont reconnu que les enfants jouaient un rôle primordial dans la survie physique et culturelle de leurs nations et de leurs collectivités (McGillivray 1997). Les femmes autochtones s'avèrent de plus en plus des chefs de file au sein de leur collectivité. Cependant, ces femmes sont très pauvres et vivent pour la plupart dans des régions urbaines de taille moyenne. Les femmes autochtones en général, et en particulier celles des régions urbaines, doivent contribuer davantage à l'élaboration du discours entourant la pauvreté et l'inégalité, dans le cadre du plan d'action pour les femmes et en dehors de celui-ci.

Stratégies discursives particulières de lutte contre la pauvreté

L'un des principaux arguments de ce rapport est qu'on ne devrait pas *poser le problème* de la pauvreté en fonction des enfants si on veut éviter de le ramener à des perceptions culturelles. Plusieurs approches visant à dépolariser le discours sur la pauvreté afin qu'il ne soit plus axé strictement sur les enfants sont brièvement examinées ci-après.

Pauvreté chez les enfants et les familles

Le Groupe de défense des enfants pauvres (GDEP) a conçu et mis en oeuvre une approche axée sur la pauvreté des familles (McGrath 1997). Par comparaison à l'approche qui met l'accent

particulièrement sur la pauvreté chez les enfants, celle-ci comprend un certain nombre d'avantages. Elle peut reprendre certains des éléments positifs du discours sur la famille que tiennent les conservateurs. En incluant la famille dans la définition du problème, on cesserait de voir celle-ci comme une solution à la pauvreté et on indiquerait que la pauvreté des familles est un problème à caractère social plutôt que privé. Comme elle comprend à la fois les membres adultes et les membres qui prennent soin des enfants, la « famille », comme cadre, ne se prête pas aussi bien à la stigmatisation de la dépendance à l'égard des adultes en tant que différence. Elle ne renforce pas non plus l'image de la victime passive et vulnérable. En outre, ce nouveau cadre lierait l'intérêt de l'enfant plus directement à celui des parents et pourrait permettre de reconnaître qu'il existe plusieurs formes de familles, dont la famille monoparentale. Cependant, il n'est pas sans comporter certaines limites. La pauvreté des familles et des adultes demeure importante strictement en raison de la présence des enfants, ce qui laisse entendre que la pauvreté des adultes est un problème moins aigu qui justifie un degré d'intervention moindre de l'État. En outre, la famille nucléaire traditionnelle est susceptible d'être considérée comme la norme, auquel cas on se trouvera à masquer les relations fondées sur le sexe, notamment le fait que la pauvreté et le travail domestique sont en très grande partie l'apanage des femmes. Le fait de mettre l'accent sur les familles peut maintenir l'illusion de l'égalité des sexes en rendant moins visible le rôle de prestation des femmes comme dispensatrices de soins aux enfants. Il faut se demander si, de façon générale, cette approche ne s'avérerait pas plus efficace que celle axée sur la pauvreté infantile pour atténuer la pauvreté des femmes et des enfants, particulièrement chez les bénéficiaires d'aide sociale.

Les liens entre la pauvreté et la violence

La violence faite aux femmes est un phénomène qui s'étend à tous les groupes socio-économiques. Toutefois, lorsqu'on est pauvre, il est plus difficile d'échapper à la violence, que ce soit à la maison, au travail ou à l'école. Le plan d'action pour les femmes peut cerner et mettre au jour le « phénomène de la violence chez les pauvres » (White 1993) et les liens entre l'action (ou l'inaction) de l'État, la pauvreté et la violence (Abell 2001). Plusieurs provinces ont récemment légiféré sur la prostitution chez les enfants. Ce problème exige vraisemblablement l'adoption de mesures correctives particulières, mais la violence envers les prostitués, qu'il s'agisse de femmes adultes ou d'enfants, doit constituer un volet important du discours de l'État. Il importe, en outre, d'étendre l'analyse de la violence et de la subordination aux politiques de réforme du bien-être social ainsi qu'à la criminalisation et à la surveillance accrues des individus vivant dans la pauvreté, et particulièrement des bénéficiaires d'aide sociale (Abell 2001).

Critique de la dépendance à l'égard du marché du travail

De toute évidence, un autre changement de cap à faire au niveau du cadre discursif consiste en une analyse plus critique, en fonction des classes, du travail rémunéré — et particulièrement du travail mal rétribué — et de la dépendance à l'égard du marché du travail. Cette perspective a traditionnellement été un élément important de la stratégie de justice sociale. Dans le contexte actuel, elle peut également jouer un rôle important dans la réorientation du discours stratégique, car les incitations à travailler et la promotion de l'attachement au marché du travail ont été les principaux motifs du refus d'accorder des prestations supplémentaires aux mères et aux enfants les plus démunis. Selon l'Organisation nationale anti-pauvreté, les bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans la pauvreté ont été les boucs émissaires du malaise économique au cours des deux dernières décennies. Pour peu

qu'on puisse se fier à l'expérience américaine, la rhétorique entourant l'éthique du travail et les incitations à travailler ne peut qu'accentuer les récessions dont le cycle économique est ponctué.

Il est important, pour un certain nombre de raisons, que l'approche stratégique retenue tienne compte du marché du travail. Dans les entreprises à bas salaires, la syndicalisation est souvent difficile, voire impossible. Il est difficile de déterminer comment les travailleuses/ mères peuvent s'organiser pour s'entraider dans ce contexte. Les politiques actuelles de lutte contre la pauvreté ne tiennent manifestement pas compte de la situation du marché du travail. En fait, l'approche actuelle axée sur les enfants et les familles peut faire oublier jusqu'à un certain point que le marché du travail et le système économique créent de la pauvreté. Il y a lieu également d'examiner d'autres effets concrets de la dépendance des parents et des enfants à l'égard du marché du travail, notamment la relation entre le bien-être des enfants et les emplois mal rémunérés, dans un contexte où les parents ne bénéficient pas d'un soutien social adéquat. Malheureusement, les incidences du marché du travail sur les enfants n'ont généralement été examinées que par rapport aux conséquences de l'absence de la principale pourvoyeuse de soins. On ne s'est pas attardé aux conséquences de la rigidité du marché du travail. L'intérêt qu'on porte au marché du travail et aux enfants doit aller au-delà du simple repositionnement des femmes dans la famille, compte tenu du nombre croissant de ménages monoparentaux ou à deux revenus. De plus, les décideurs ne doivent pas se contenter d'inciter les employeurs à poser des gestes qui ne sont pas purement dans leur intérêt; cet argument ne semble pas porter fruit, particulièrement dans le cas des petits salariés. Les décideurs doivent plutôt examiner un certain nombre d'améliorations possibles, notamment l'obligation d'accorder aux mères des congés pour leur permettre de prendre soin d'un enfant malade, l'assouplissement de l'horaire de travail, l'abrègement de la semaine de travail et, élément qui est peut-être encore plus important, le subventionnement accru des services de garde d'enfants. Il convient de s'intéresser davantage dans le discours stratégique sur la question à savoir si l'aide sociale et d'autres mesures de soutien sur le plan social peuvent atténuer ou limiter les abus de la part des employeurs, ainsi qu'aux conséquences d'autres formes de développement économique telles que les projets locaux de coopération.

Le besoin de dissiper l'idée de déviance et de différence que le discours sur la restructuration associe à l'aide sociale et renforcée par l'accent que l'État met sur la pauvreté infantile est une autre raison de tenir compte du marché du travail. L'antagonisme à l'égard des bénéficiaires d'aide sociale tient peut-être en grande partie au caractère avilissant du travail rémunéré qui, en fin de compte, mine de façon significative l'autonomie de l'individu plutôt que de l'améliorer. Si on accordait une attention accrue aux emplois mal rémunérés, on pourrait remettre en question l'attitude intransigeante à l'égard des travailleurs ou des bénéficiaires d'aide sociale pauvres. On pourrait trouver des terrains d'entente et des intérêts communs, et des groupes qui sont aujourd'hui divisés pourraient s'allier. La pauvreté fait partie des aléas de la vie et est attribuable à un certain nombre de causes, notamment la répartition inégale de la richesse, la pénurie d'emplois, les emplois mal rémunérés et le manque de garderies. Les groupes anti-pauvreté s'emploient à faire valoir les intérêts communs des individus vivant dans la pauvreté en soulignant que la prestation pour enfants, le travail obligatoire, etc., ne suffisent pas à enrayer la pauvreté.

Finalement, en tenant compte de la dépendance à l'égard du marché, on donnerait une plus grande visibilité au discours sur la pauvreté. L'accès à une main-d'œuvre mal rémunérée et souple est avantageux au bout du compte pour les employeurs, particulièrement pour les sociétés transnationales qui peuvent faire planer la menace de recourir à une main-d'oeuvre étrangère bon marché pour garder bas leurs coûts de main-d'oeuvre. À cet égard, le fait de s'intéresser au marché du travail peut aider à établir des liens avec les incidences de la restructuration économique à l'échelle internationale et entre la pauvreté et l'inégalité de plus en plus profonde sur les plans social et économique.

Discours sur les droits

Enfin, le discours sur les droits peut comporter des avantages par rapport à la réforme du marché du travail et à la pauvreté. Il permet de promouvoir un certain nombre de droits sociaux, notamment le droit au travail rémunéré, à un salaire suffisant, à des conditions de travail humaines, à un travail propice à la garde des enfants et à une semaine de travail écourtée pour s'occuper de la famille ainsi que le droit à l'absence de violence. L'ONAP a tenté de susciter une prise de conscience à l'égard de l'exploitation des bas salariés mais, règle générale, elle n'a pas réussi à faire entendre sa voix ou n'a pas été prise au sérieux. Ses préoccupations ont été perçues comme une autre preuve que les pauvres n'ont pas d'éthique de travail. Le discours sur les droits peut légitimer ces inquiétudes.

On a fait remarquer que les droits étaient propres à l'individu et ne pouvaient régler le problème des inégalités interreliées. Cependant, on a fait des efforts pour rendre compte des pertes d'habilitation dans des secteurs qui se chevauchent ainsi que du lien intégral entre les droits politiques et économiques et les droits sociaux. Même si les revendications par rapport aux besoins peuvent susciter des réponses paternalistes, le discours sur les droits met l'accent sur une humanité commune qui est importante dans la lutte contre la pauvreté. Les droits des enfants et ceux des adultes dans ce discours sont égaux; aucun de ces deux groupes n'est privilégié et l'attitude de blâme n'a pas sa place. Les droits sociaux, tels que les droits du travail ou de la personne, sont un autre moyen important de contrer ou de neutraliser le fait que les structures actuelles créent, en droit des biens et en droit contractuel, des droits juridiques particuliers qui confirment la répartition inégale du pouvoir économique. Si les revendications des individus vivant dans la pauvreté ne sont pas reconnues comme des droits, leur examen risque d'être constamment remis à plus tard.

> On tend à justifier en fonction de droits les résultats en termes de répartition qui découlent du jeu des forces du marché. L'accès à des mesures réparatrices par le biais de la « politique sociale » et des transferts de revenu, en revanche, est plus précaire; ces interventions sont davantage susceptibles d'être perçues comme des actes de charité ou comme des questions « politiques », lesquelles sont tributaires d'autres priorités et exigences ainsi que du niveau de ressources dont on dispose (Rittich 2000 : 240) [traduction].

Le discours sur les droits est important, car il donne une plus grande visibilité à ces préoccupations sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux ou d'intenter des procès. Comme l'ont démontré Day et Brodsky (1998), les contestations constitutionnelles n'ont pas vraiment porté fruit par rapport aux revendications en matière de pauvreté en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés.* Le discours sur les droits contribuerait peut-être davantage

à accroître les pressions en faveur d'une réforme législative ou réglementaire et notamment d'une refonte des codes du travail fédéral et provinciaux. On peut également invoquer le cadre international des droits de la personne pour faire pression sur le Canada afin qu'il respecte ses propres obligations internationales[84]. Les conventions et traités internationaux sur les droits qui ont été ratifiés par le Canada garantissent de façon explicite le droit à la non-discrimination, à une alimentation, à un habillement et à un logement adéquats, aux soins de santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à un emploi librement choisi (Jackman et Porter 1999). Les groupes anti-pauvreté s'en remettent de plus en plus à ces accords et traités ainsi qu'aux comités internationaux pour faire reconnaître à l'échelle nationale des droits sociaux et économiques à titre de droits universels de la personne et pour établir des alliances avec des groupes de femmes ou anti-pauvreté à l'échelle internationale. La marche des femmes contre la pauvreté et la violence qui s'est déroulée le 17 octobre 2000 a fait ressortir l'importance de ces coalitions internationales. Abell (2001) a signalé un certain nombre de violations possibles de conventions ou de traités internationaux concernant les droits pertinents des femmes et des enfants pauvres. Bien qu'il n'élimine pas le besoin de contester les hypothèses quant à l'absence de mérite et les idéologies dominantes, le discours sur les droits peut attirer l'attention sur le mouvement anti-pauvreté et lui donner plus de visibilité et de crédibilité.

Résumé

Dans ce dernier chapitre, nous avons soutenu qu'on devrait recourir à des stratégies discursives pour dépolariser le discours de l'État axé sur la pauvreté chez les enfants. Il est impossible de ne pas tenir compte de la pauvreté infantile comme élément de la problématique de la pauvreté; cependant, la pauvreté infantile ne devrait plus être au coeur du discours de l'État, car il en résulte des conséquences négatives du point de vue de la compréhension de la pauvreté et de l'inégalité sociale en général. Les stratégies qui pourraient faciliter un changement de cap en faveur d'une approche fondée sur la justice sociale consistent à accroître la participation à la création du discours sur la pauvreté, à montrer les liens entre les décisions de l'État, la violence et la pauvreté, à souligner la nécessité d'une réforme des politiques touchant le travail peu rémunéré et à utiliser le discours sur les droits pour renforcer les préoccupations à l'égard de la pauvreté. De façon générale, ces stratégies aideraient à faire évoluer le discours sur la pauvreté afin qu'on délaisse l'attitude qui consiste à blâmer les individus et qu'on reconnaisse le besoin de mesures d'habilitation et de soutien sur le plan social. Il est essentiel d'avoir un plan d'action pour les femmes qui soit inclusif afin de déterminer les effets simultanés de l'inégalité des classes, du sexisme, du racisme et de la discrimination fondée sur la capacité physique en tant que facteurs de pauvreté chez les femmes et les enfants. La dépolarisation du discours de l'État n'empêche pas de reconnaître que les enfants, en tant qu'individus, ont droit à des dispositions sociales. Plutôt que de se désintéresser du plan d'action pour les enfants, les groupes de femmes devraient continuer de travailler à l'élaboration d'un plan d'action pour les femmes et les enfants visant à répondre aux besoins de tous les enfants en matière de développement et de services de garde. Dans la mesure où les programmes mis sur pied ont une portée générale et où les services de garde en font partie intégrante, le plan d'action pour les enfants pourrait assurer d'importantes prestations aux femmes à faible revenu et aux enfants sans se traduire par une stigmatisation ou une ségrégation.

7. CONCLUSION

Le 24 novembre 2000, date fixée pour l'élimination de la pauvreté, a passé sans la moindre mention dans les journaux canadiens. Même si le Canada était en pleine élection fédérale, la pauvreté chez les enfants n'occupait pas une place prédominante dans le programme de la campagne électorale. Les réformes des politiques sociales avalisées depuis la fin des années 1990 ont contribué quelque peu à réduire la pauvreté chez les enfants, certes, mais les taux de pauvreté au pays restent élevés comparativement à ceux des autres pays industrialisés. En outre, les enfants et les mères qui en ont le plus besoin sont ceux et celles qui reçoivent le moins de prestations d'aide sociale comparativement à d'autres groupes de revenu.

Nous avons soutenu qu'il importait de faire obstacle aux solutions qui sont actuellement proposées, car celles-ci sont trop étroites et trop limitées, et de contester la représentation par le gouvernement de la pauvreté comme un problème touchant surtout ou exclusivement les enfants. La centralisation de la pauvreté sur celle chez les enfants tend à faire de la dépendance un état naturel et contribue à renforcer les idéologies prédominantes qui, à la longue, ont pour effet de blâmer les adultes/mères de leur pauvreté et de celle de leurs enfants. La concentration sur la pauvreté chez les enfants engendre un sentiment charitable de pitié et de désir d'aider et confirme la notion étroite voulant que la victime soit vulnérable et passive. Parallèlement, cette concentration dissimule l'incidence importante des contraintes structurelles sur la vie des femmes en situation de pauvreté et n'apporte rien d'autre que des réactions de blâme pures et simples.

L'abandon de la pauvreté dans le discours en faveur d'une attention plus généralisée sur le développement des enfants aidera toutes les mères et leurs enfants, à la condition expresse que les solutions mises de l'avant aient de larges assises et englobent les soins et l'éducation des enfants. Si les services prévus dans le cadre du Programme d'action national pour les enfants sont orientés et centrés sur les compétences parentales, alors le virage discursif pourrait éventuellement renforcer le stigmate et la subordination des mères et des enfants les plus pauvres. Un discours axé sur les enfants, en ce qui concerne la promotion de l'égalité entre les sexes, n'est ni problématique ni progressif en soi. En bout de ligne, les résultats pour les femmes dépendent de la façon dont leurs besoins sont évalués et satisfaits et, dans une large mesure, ces résultats constituent des enjeux politiques et moraux et non simplement des questions de savoir technique [traduction] (Fraser 1989). Les solutions politiques aux besoins des enfants ont indéniablement eu un côté conservateur et ont reflété les idéologies prédominantes et les intérêts sous-jacents du discours sur la restructuration. Ces solutions n'ont pas attiré l'attention sur les tâches de soins des enfants ni sur les contradictions entre le travail payé et le travail non payé, mais elles ont présenté le marché et les familles comme meilleures solutions pour satisfaire les besoins des enfants.

Il faut résister à la tendance à exclure et à cibler les personnes touchant de l'aide sociale. Parmi les stratégies qui pourraient contribuer à transformer la pitié et la charité en justice sociale, mentionnons une plus grande attention sur les marchés où les salaires sont peu élevés et sur la réforme des politiques, ainsi que la promotion des droits et d'une participation accrue dans le discours sur la pauvreté, en partie en contestant les hypothèses et la dominance dans les discours techniques. Dans tous ces contextes, un programme d'action pour les femmes

joue un rôle cardinal en faisant ressortir le sexisme et les inégalités persistantes entre les sexes dans les structures actuelles. Il faut en effet contester, dans le programme d'action pour les femmes et par le biais du programme d'action pour les enfants, le sexisme inhérent aux structures actuelles du travail et de la famille et de son incidence négative démesurée sur les femmes. Seule l'adoption d'un programme d'action complet pour les femmes permettra d'identifier et d'éliminer simultanément les répercussions de l'inégalité des classes, du sexisme, du racisme et de la discrimination fondée sur la capacité physique qui mènent à la pauvreté des femmes et des enfants.

Nous avons insisté sur la nécessité de comprendre les vastes ramifications complexes de la pauvreté et sur l'importance de reconnaître les diverses répercussions de la pauvreté chez les femmes, selon les groupes d'âge, en ce qui concerne la lutte en vue d'éradiquer la pauvreté. Les recommandations qui suivent sur les groupes de femmes ont été proposées dans le présent rapport.

1. Les regroupements de femmes doivent travailler à éliminer la concentration dominante, voire exclusive, des gouvernements sur la pauvreté chez les enfants et à présenter le soulagement de la pauvreté comme un droit universel.

2. Les regroupements de femmes doivent reconnaître que la pauvreté chez les enfants constitue un élément important de la pauvreté et que les enfants ont indépendamment droit aux prestations sociales.

3. Les liens entre la pauvreté chez les enfants et les contraintes et inégalités structurelles mixtes touchant les parents, plus particulièrement les répercussions sur le travail domestique des femmes, doivent être reconnus explicitement dans les discussions sur la pauvreté chez les enfants.

4. Les regroupements de femmes doivent concentrer davantage leur attention sur les besoins des groupes de femmes et d'enfants qui ont le moins bénéficié des politiques gouvernementales jusqu'à présent ou qui ont été le plus durement touchés par celles-ci. Ils doivent aussi faire obstacle à l'exclusion et au ciblage des femmes prestataires d'aide sociale.

5. Les regroupements de femmes doivent chercher à obtenir l'avis des mères à faible revenu dans l'élaboration d'un discours politique sur la pauvreté, plus particulièrement des femmes handicapées, autochtones, immigrantes ou membres d'une minorité visible, ainsi que les femmes prestataires d'aide sociale en général.

6. Les regroupements de femmes doivent intervenir dans le Plan d'action national pour les enfants comme partie prenante à la solution de la pauvreté dans un effort pour s'assurer que la relation entre le bien-être des enfants et l'égalité des femmes est reconnue, que l'accent est mis sur les soins de développement pour tous les enfants dans le cadre de l'Initiative de DJE et que les mères à faible revenu apportent une contribution significative à l'élaboration et à l'évaluation des programmes de développement des jeunes enfants.

7. Les regroupements de femmes devraient encourager l'élargissement des avantages importants rattachés au Supplément de la PNE, de manière à inclure les ménages recevant des prestations d'aide sociale.

8. Les regroupements de femmes doivent porter une attention accrue sur les conditions qui prévalent sur les marchés où les salaires sont peu élevés dans le but de lever le voile sur les contradictions vécues principalement par les femmes et de déplacer l'opposition perçue entre les « travailleurs » et les « bénéficiaires d'aide sociale ».

9. Les regroupements de femmes doivent continuer à établir des liens entre l'expérience des femmes à l'échelle nationale et internationale, et à dénoncer le manquement du Canada à ses obligations internationales en vertu des traités et des conventions sur les droits de la personne.

Les principales recommandations ci-après s'adressent aux gouvernements et aux représentants de l'État.

10. Le discours de l'État doit reconnaître les incidences des obligations internationales en matière de droits de la personne, plus particulièrement l'importance des droits sociaux et économiques en relation avec la pauvreté.

11. Le discours de l'État doit admettre la réalité et les préjudices de la pauvreté chez les adultes et s'attaquer aux causes structurelles mixtes de celle-ci.

12. La pauvreté chez les enfants doit être reconnue comme un élément important de la pauvreté et être traitée dans ce contexte en tenant compte des causes structurelles mixtes.

13. Les auteurs de politiques doivent s'engager à changer la perception négative face aux mères recevant de l'aide sociale et chercher à réduire la stigmatisation et la marginalisation.

14. Les besoins des femmes et des enfants qui reçoivent de l'aide sociale, et le stigmate qui les marque, doivent être traités en partie en élargissant le Supplément de PNE afin de procurer à ces ménages des avantages monétaires significatifs.

15. Le Plan d'action national pour les enfants devrait promouvoir la prestation de soins de développement pour les enfants qui soient abordables, accessibles à tous et fiables.

16. Les mères dont les enfants sont touchés doivent pouvoir apporter une contribution significative à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des programmes qui s'inscrivent dans le Plan d'action national pour les enfants.

17. Les femmes à faible revenu doivent se voir accorder un rôle accru dans l'élaboration d'un discours politique sur la pauvreté, et leurs besoins doivent être identifiés en relation avec les institutions d'enseignement existantes, les familles, les lieux de travail et les politiques de réforme de l'aide sociale.

18. Les politiques doivent attacher plus d'importance aux implications de la « dépendance du marché », aux conditions engendrées par le travail à salaire peu élevé et aux moyens par lesquels le soutien de l'État peut atténuer les incidences négatives, tant sur les parents que sur les enfants.

BIBLIOGRAPHIE

Livres, rapports, articles

Abell, Jennie. 2001. « Structural Adjustment and the New Poor Laws: Gender, Poverty and Violence and Canada's International Commitments. » Ottawa: AFAI.

Abner, Erika, Mary Jane Mossman et Elizabeth Picketts. 1990. « No More than Simple Justice: Assessing the Royal Commission Report on Women, Poverty and the Family ». *Ottawa Law Review.* 573-605.

Adams, Ian, William Cameron, Brian Hill et Peter Penz. 1971. *The Real Poverty Report.* Edmonton : M.G. Hurtig.

Ames, Lynda J. avec Jeanne Ellsworth. 1997. *Women Reformed, Women Empowered: Poor Mothers and the Endangered Promise of Head Start.* Philadelphie : Temple University Press.

Anderson, Kim. 2000. *A Recognition of Being: Reconstructing Native Womanhood.* Toronto : Second Story Press.

ANFD (Association nationale de la femme et du droit). 1998. *The Child Support Guidelines: A NAWL Response to the Federal Child Support Guidelines.* Ottawa : Association nationale de la femme et du droit.

Armstrong, Pat et Hugh Armstrong. 1994. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work.* Toronto : McClelland & Stewart.

Assie, Christopher K. 2001. *Low-Income Lone Parents and Child Support in Canada.* Ottawa : Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Baker, Maureen. 1995. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons.* (Toronto : University of Toronto Press.

———. 1997. « Advocacy, Political Alliances and the Implementation of Family Policies ». Dans *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Révisé par Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky. Halifax : Fernwood Publishing, pp. 158-171.

Bakker, Isabella. 1994. « Introduction: Engendering Macro-Economic Policy Reform in the Era of Global Restructuring and Adjustment ». Dans *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy.* Révisé par Isabella Bakker. London : Zed.

———. 2000. « Restructuring Discourse and Its Gendered Underpinnings: Toward a Macro-analytical Framework ». Dans *Power in the Global Era: Grounding Globalization.* Révisé par Theodore H. Cohn, Stephen McBride et John Wiseman. London : Macmillan Press Ltd.

Bancroft, Wendy et Sheila Currie Vernon. 1995. *The Struggle for Self-Sufficiency: Participants in the Self-Sufficiency Project Talk about Work, Welfare, and Their Futures.* Ottawa : Société de recherche sociale appliquée.

Battle, Ken. 1997. *The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law?* Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

Battle, Ken et Sherri Torjman. 2000. *A Proposed Model Framework for Early Childhood Development Services Within the National Children's Agenda.* Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

Baxter, Sheila (éd.). 1988. *No Way to Live.* Vancouver : New Star Books.

Beach, Jane et Jane Bertrand. 2000. *More Than the Sum of the Parts: An Early Childhood Development System for Canada.* Toronto : Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto. En direct <www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/pdf/pp12.pdf>.

Bertrand, Lorne D., Joseph P. Hornick, Joanne J. Paetsch et Nicholas M.C. Bala. 2001. *Enquête sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants : Analyse préliminaire des données de la Phase 2 (d'octobre 1998 à mars 2000).* Ottawa : Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Blau, Francine D., Marianne A. Ferber et Anne E. Winkler. 1998. *The Economics of Women, Men and Work.* Troisième édition. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice-Hall Inc.

Boyd, Susan B. 1994. « (Re)Placing the State: Family, Law and Oppression ». *Canadian Journal of Law and Society.* 9(1) : 39-73.

———. 1996.« Is There an Ideology of Motherhood in (Post)Modern Child Custody Law? » *Journal of Social and Legal Studies.* 5/4 : 495-521.

———. 1997. « Challenging the Public/Private Divide: An Overview ». Dans *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law and Public Policy.* Révisé par Susan B. Boyd. Toronto : University of Toronto Press.

Brannen, Julia. 1999. « Reconsidering Children and Childhood: Sociological and Policy Perspectives ». Dans *The New Family?* Révisé par Elizabeth B. Silva et Carol Smart. London : Sage Publications, pp. 143 à 158.

Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement.* Halifax : Fernwood Publishing.

———. 1996. « Canadian Women, Changing State Forms, and Public Policy ». Dans *Women and Canadian Public Policy.* Révisé par J. Brodie. Toronto : Harcourt Brace, pp. 1-28.

Buchanan, Ruth 1997. « Deadbeat Dads in Global Perspective: A Comment on Mary Jane Mossman ». *University of New Brunswick Law Journal.* 46 : 89-98.

Burchinale, Margaret, Andrea Follmer et Donna Bryant. 1996. « The Relations of Maternal Social Support and Family Structure with Maternal Responsiveness and Child Outcomes Among African American Families ». *Developmental Psychology.* 32 : 1073-1083.

Burman, Patrick W. 1996. *Poverty's Bonds: Power and Agency in the Social Relations of Welfare.* Toronto : Thompson Educational Publishing.

Campaign 2000. 1994. *Investing in the Next Generation: Policy Perspectives on Children and Nationhood.* Toronto : Campaign 2000.

———. 2001. *The Early Childhood Development Initiative: A Vision for Early Childhood Development Services in Ontario.* Ontario Campaign 2000. <www.campaign2000.ca/ecdsONvision.pdf>. Consulté le 14 janvier 2002.

Canada. 1970. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada.* Ottawa : Imprimeur de la Reine.

———. 1986. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants.* Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services : (Condition féminine Canada, Katie Coola, présidente).

———. 1992a. *Grandir ensemble : Plan d'action canadien pour les enfants.* Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services.

———. 1992b. *Prestations pour enfants : Un livre blanc sur la nouvelle prestation fiscale intégrée pour enfants.* Ottawa : Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

———. 1994. *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants : Un document d'information.* Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services.

———. 1996a. *Rassembler nos forces — Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones.* Ottawa : Groupe Communications Canada.

———. 1996b. *Une relation à redéfinir : Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones.* Ottawa : Groupe Communications Canada.

———. 1997. *La prestation nationale pour enfants : bâtir un meilleur avenir pour les enfants du Canada.* <http://socialunion.cg.ca/ncb/ncbpamp.e.htm>. Dernière

modification en septembre 1997. N° au cat. MP-43-372/1997F. Date de consultation : 14 janv. 2002.

———. 1999. *La prestation nationale pour enfants — Rapport d'étape 1999.* Ottawa.

———. 2000a. *Prestations nationales pour enfants — Orientations futures : Déclaration des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux.* La prestation nationale pour enfants <www.nationalchildbenefit.ca/ncb/ncb-future_directions.shtml>. Consulté le 11 janvier 2002.

———. 2000b. *Supporting the National Child Benefit Program.* Agence canadienne des douanes et du revenu <http://www.ccra-adrc.gc.ca/benefits/rc4198-e.html>. Dernière modification le 20 juillet 2000.

———. 2000c. *La prestation nationale pour enfants — Rapport d'étape 2000.* Ottawa.

———. 2000d. *Un débat public sur le plan d'action national pour les enfants : Établissement d'une vision collective.* SC-133-05-00. <http://socialvision.gc.ca/nca/June21-2000/English/imdex_e.html>. Consulté le 14 janvier 2002.

———. 2000e. Union sociale — page d'accueil <http://socialunion.gc.ca/menu_e.html>. Dernière modification le 21 juin 2000. Consulté le 14 janvier 2002.

Canada, SCIC (Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes), 2000. Communiqué de la réunion des premiers ministres sur le développement de la petite enfance. Communiqué de presse. Ottawa (le 11 septembre 2000) <www.scics.gc.ca/cinfo00038005_e.html>. Consulté le 14 janvier 2002.

Canada, ministère de la Justice. 1997. *Lignes directrices fédérales sur la prestation alimentaire pour enfants : Formule relative à la table de paiements : rapport technique.* Ottawa : Ministère de la Justice Canada. N° au cat. CSR-1997-1F.

Canada, ministère de la Justice, Direction générale des communications et de la consultation. 1995. *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

Canada, Chambre des communes. 1989. Débats. 34e Parlement, deuxième session, vol. V.

———. 1996. Débats. 35e Parl., deuxième session. V. 134 n° 78-88, 1996 (deuxième lecture du projet de loi C-41).

Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la sante, du bien-être social et des affaires sociales. 1985. *Prestations aux enfants et aux personnes âgées : document d'étude.* Ottawa : Approvisionnements et Services.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la santé, du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, Sous-comité de la pauvreté. 1991. *Les enfants du Canada : Notre avenir.* Rapport du Comité permanent de la santé, du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, Sous-comité de la pauvreté.

———. 1993. *Promesse de l'an 2000 : éliminer la pauvreté chez les enfants.* Rapport du Comité permanent de la santé, du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, Sous-comité de la pauvreté.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent du développement des ressources humaines. 1995. *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social.* Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines.

Canada, DRHC (Développement des ressources humaines Canada). 1994. *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants : Un document d'information.* Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services.

———. 1999a. *À l'unisson : une approche canadienne concernant les personnes handicapées : document d'orientation.* Rapport des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux. Ottawa : Développement des ressources humaines Canada.

———. 1999b. *Investir dans nos enfants : Idées à retenir.* Rapport de la Conférence nationale sur la recherche tenue du 27 au 29 octobre 1998. Ottawa : Direction générale de la recherche appliquée.

———. 2000. *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2000.* Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada. <www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/99-00/HRDC99dpre.pdf>. Consulté le 14 janvier 2002.

Canada, Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être social et des sciences. 1971. *La pauvreté au Canada : Rapport du Comité spécial sur la pauvreté au Canada.* Ottawa : Information Canada.

———. 1980. *L'enfant en péril.* Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services.

Canada, Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. 1989. *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte.* Rapport provisoire.

———. 1991. *La pauvreté dans l'enfance : vers un meilleur avenir.* Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Canada, Statistique Canada. 1992. *Répartition du revenu du Canada selon la taille du revenu en 1991.* Ottawa : Ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. N° au cat. 13-207.

———. 1997. *Dictionnaire du recensement de 1996.* Ottawa : Ministre de l'Industrie. N° au cat. 92-351-XPF.

———. 1999a. *Personnes à faible revenu, 1980-1997.* N° au cat. 13-569-X1B.

———. 1999b. « L'écart persistant : Nouvelle évidence empirique concernant l'écart salarial entre les hommes et les femmes au Canada ». Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, 75F0002MIF – 99008, décembre.

———. 2000a. *Le revenu au Canada, 1998.* Ottawa : Ministre de l'industrie. N° au cat. 75-202-WPF.

———. 2000b. *Femmes au Canada 2000 : rapport statistique fondé sur le sexe.* Ottawa : Ministre de l'Industrie.

Canada, CFC (Condition féminine Canada). 1997. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes.* Ministre fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine. Ottawa : Condition féminine Canada.

Carbone, June 2000. *From Partners to Parents: The Second Revolution in Family Law.* New York : Columbia University Press.

CCFPT (Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population). 1999. *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

CCFPT et Groupe de travail sur le développement sain des enfants. 1999. *Investir dans le développement durant la petite enfance : La contribution du secteur de la santé.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

CCDS (Conseil canadien de développement social). 1999. *Le progrès des enfants au Canada 1999-2000 : À l'aube du millénaire.* Ottawa : Conseil canadien du développement social.

CDF (Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille). 1991. *Pensions alimentaires pour enfants : document de travail public.* Ottawa.

———. 1992. *Les incidences économiques des règles de fixation des pensions alimentaires pour enfants : Rapport de recherche.*

———. 1995a. *Rapport et recommandations sur les pensions alimentaires pour enfants du comité fédéral, provincial et territorial sur le droit de la famille.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, janvier.

———. 1995b. *Rapport et recommandations sur les pensions alimentaires pour enfants du comité fédéral, provincial et territorial sur le droit de la famille — Résumé.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

CEC (Conseil économique du Canada). 1990. *L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation : un rapport de synthèse.* Ottawa : Conseil économique du Canada.

Chaykowski, Richard P. et Lisa M. Powell. 1999. « Women and the Labour Market: Recent Trends and Policy Issues ». *Canadian Public Policy.* XXV(1) : 1-25.

Chicchino, P.M. 1996. « The Problem Child: An Empirical Survey and Rhetorical Analysis of Child Poverty in the United States ». *Journal of Law & Policy.* 5: 5.

Clark, Warren. 2001. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes 2000.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Clemens, Jason. 2001. « Fraser Institute Says Canadian Welfare Reform too Weak to Make Significant Impact ». Fraser Institute, 16 août. <http:www.fraserinstitute.ca>. Consulté le 9 octobre 2001.

CNBS (Conseil national du bien-être social). 1975. *Les enfants pauvres : un rapport du Conseil national du bien-être social.*

———. 1990. *Les femmes et la pauvreté, dix ans plus tard : Rapport du Conseil national du bien-être social.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

———. 1998. *Les prestations familiales : les enfants restent encore sur leur faim.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

———. 1999. *Les enfants du préscolaire : des promesses à tenir.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

———. 1999-2000. *Revenus de bien-être social, 1997 et 1998.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

———. 2000. *Revenus de bien-être social 1999.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

———. 2001. *Profil de la pauvreté infantile 1998.* Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

Corak, Miles et Andrew Heisz. 1996. « Mobilité intergénérationnelle du revenu des hommes au Canada ». N° 89. Ottawa : Statistique Canada.

———. 1998. « Comment faire son chemin dans la vie : Quelques corollaires de la mobilité intergénérationnelle du revenu au Canada ». Dans *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada.* Révisé par Miles Corak. Ottawa : Statistique Canada, pp. 65-89.

Cornia, Giovanni Andrea.1997. « Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries: From the End of World War II to the End of the Cold War Era ». Dans *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* Révisé par Giovanni Andrea Cornia et Sheldon Danziger. New York: Oxford University Press.

CSPC (Community Social Planning Council of Toronto) et RSSO (Réseau de sécurité sociale de l'Ontario). 1999. « Workfare Watch Project: Interim Report » <http://www.welfarewatch.toronto.on.ca./promises/summary.htm>. Consulté le 14 janvier 2002.

CTC (Congrès du Travail du Canada). 1998. *Plus qu'à temps plein : les longues heures et les heures supplémentaires rémunérées.* Fiches documentaires, Conférence du CTC sur l'emploi, 1998. <http://www.clc-ctc.ca/policy/ jobs/fs5.html>. Dernière modification le 5 octobre 2001. Consulté le 14 janvier 2002.

———. 2001. *Les femmes et le monde du travail.* <http://www.clc-ctc.ca/woman/ womenwork.html>. Dernière modification le 5 octobre 2001. Consulté le 14 janvier 2002.

Davies, Lorraine, Julie Ann McMullin, William R. Avison avec Gale L. Cassidy. 2001. *Politique sociale, disparité entre les sexes et pauvreté.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Day, Shelagh et Gwen Brodsky. 1998. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Dowd, Nancy E. 1995. « Stigmatizing Single Parents ». *Harvard Women's Law Journal.* 18 : 26-51.

Drakich, Janice. 1989. « In Search of the Better Parent: The Social Construction of Ideologies of Fatherhood ». *Canadian Journal of Women and the Law.* 3.

Driedger, Donna. 2001. « Federal Child Support Guidelines: A Pulitzer Prize Winner or a New Dust Cover on an Old Book? A Comparative Analysis of Canada's Model and Models of Other Jurisdictions ». Thèse de maîtrise en droit, College of Law, Université de la Saskatchewan, Saskatoon.

Duxbury, Linda et Christopher Higgins. 1998. *Balancing Work & Family: Work-life Balance in Saskatchewan: Realities and Challenges.* Saskatoon : Ministère du Travail.

Eagleton, Terry. 1991. *Ideology: An Introduction.* London : Verso.

Eichler, Margrit. 1990. « The Limits of Family Law Reform or, The Privatization of Female and Child Poverty ». *Canadian Family Law Quarterly.* 7 : 59-84.

———. 1997. *Family Shifts: Families, Policies and Gender Equality.* Toronto : Oxford University Press.

Epsing-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

Evans, Patricia. 1992. « Targeting Single Mothers for Employment: Comparisons from the United States, Britain, and Canada ». *Social Service Review.* 378.

———. 1995. « Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate ». Dans *Women and Canadian Public Policy.* Révisé par J. Brodie. Toronto : Harcourt Brace, pp. 151-171.

———. 1998. « Gender, Poverty, and Women's Caring ». Dans *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare.* Révisé par Carol Baines, Patricia Evans et Sheila Neysmith. Toronto : Oxford University Press, pp. 47-68.

Evans, Patricia et Norene Pupo. 1993. « Parental Leave: Assessing Women's Interests ». *Revue juridique La femme et le droit.* 6 : 402.

Fawcett, Gail, 1996. *Vivre avec une incapacité au Canada : Portrait économique.* Ottawa : Développement des ressources humaines Canada.

Feltham, Glen et Alan Macnaughton. 1999. « Who Benefited from the Deduction-Inclusion Regime for Taxing Child Support? » *Canadian Tax Journal.* 47(6) : 1479.

———. 2000-2001. « Winner and Losers: Distributional Effects of the Taxation of Child Support Before 1997 ». *Canadian Family Law Quarterly.* 18(1).

Ferber, Marianne A. et Julie A. Nelson. 1993. *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics.* Chicago : Université de Chicago.

Fineman, Martha. 1995. *The Neutered Mother, the Sexual Family and other Twentieth Century Tragedies.* New York : Routledge.

———. 2000. « Child Support Is Not the Answer: The Nature of Dependencies and Welfare Reform ». Dans *Child Support: The Next Frontier.* Révisé par J. Thomas Oldham et Marygold S. Melli. Ann Arbor : University of Michigan Press, pp. 209-226.

Finnie, Ross. 1995a. *An Overview of Research Program.*

———. 1995b. *Just Divorce: An Evaluation of the Federal/Provincial/Territorial Report on Child Support.* Montréal: Institut de recherche en politiques publiques.

———. 1997. « The Government's Child Support Package », *Canadian Family Law Quarterly*. 15: 79.

———. 2000. *The Dynamics of Poverty in Canada: What We Know, What We Can Do.* Toronto : C.D. Howe Institute.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2000. *Le progrès des nations 2000.* <http://www.unicef.org/pon00/>. Consulté le 14 janvier 2002.

Fraser, Nancy. 1989. « Struggle Over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture ». *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory.* Minneapolis : University of Minnesota Press, p. 166.

———. 1994. « After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State ». *Political Theory.* 22(4) : 591-618.

Fraser, Nancy et Linda Gordon. 1994. « A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State ». *Signs: Journal of Women in Culture and Society.* 19(2) : 309-336.

Freeman, Michael. 1997. *The Moral Status of Children: Essays on the Rights of the Child.* Cambridge, Mass : Kluwer Law International.

Freiler, Christa et Judy Cerny. 1998. *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Freiler, Christa, Felicite Stairs et Brigitte Kitchen avec Judy Cerny. 2001. *Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Friendly, Martha et Laurel Rothman. 2000. « Early Childhood Development Services: How Much Will They Cost? » <http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/howmuch.html>. Consulté le 14 janvier 2002.

Fudge, Judy. 1991. « Reconceiving Employment Standards Legislation ». *Journal of Law and Social Policy.* 7: 73.

———. 1996. « Fragmentation and Feminization: The Challenge of Equity for Labour-Relations Policy ». Dans *Women and Canadian Public Policy.* Révisé par Janine Brodie. Toronto : Harcourt Brace.

Garrison, Marsha. 2000. « The Goals and Limits of Child Support Policy ». *Child Support: The Next Frontier.* Révisé par J. Thomas Oldham et Marygold S. Melli. Ann Arbor : University of Michigan Press, pp. 16-45.

GDEP (Groupe de défense des enfants pauvres). 1986. *A Fair Chance for All Children: The Declaration on Child Poverty.* Toronto : CPAG.

Gee, Ellen M. 2000. « Population and Politics: Voodoo Demography, Population Aging, and Social Policy ». Dans *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges and Social Policy.* Révisé par Ellen M. Gee et Gloria M. Gutman. Don Mills, Ontario : Oxford University Press.

Gordon, Linda. 1994. *Pitied But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare.* Toronto : Maxwell Macmillan Canada.

———. 1995. « Putting Children First: Women, Maternalism, and Welfare in the Early Twentieth Century ». Dans *U.S. History as Women's History: New Feminist Essays.* Révisé par Linda K. Kerber, Alice Kessler-Harris et Kathryn Kish Sklar. Chapel Hill : University of North Carolina Press.

Guest, Dennis. 1997. *The Emergence of Social Security in Canada.* Troisième édition. Vancouver : UBC Press.

Haddow, Rodney S. 1993. *Poverty Reform in Canada, 1958-1978: State and Class Influences on Policy Making.* Montréal : McGill-Queen's University Press.

Handler, Joel F. et Yaheskel Hasenfeld. 1997. *We the Poor People: Work, Poverty, and Welfare.* New Haven : Yale University Press.

Hanson, Cindy, Lori Hanson et Barbara Adams. 2001. *Who Benefits: Women, Unpaid Work and Social Policy.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Hay, David I. 1997. « Campaign 2000: Family and Child Poverty in Canada ». Dans *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Révisé par Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky. Halifax : Fernwood Publishing, pp. 116-133.

Henly, Julia R. 1999. « Barriers to Finding and Maintaining Jobs: The Perspectives of Workers and Employers in the Low-Wage Labor Market ». Dans *Hard Labor: Women and Work in the Post-Welfare Era.* Révisé par Joel F. Handler et Lucie White. Armonk, New York : M.E. Sharpe.

Hershey, Alan M. et LaDonna A. Pavetti. 1997. « Turning Job Finders into Job Keepers ». *The Future of Children.* 7 : 74.

Holcomb, Betty. 2000. « Friendly for Whose Family? » *Ms.* 10(3) avril-mai.

Hort, Sven E. Olsson. 1997. « Advancing for Children in the Advanced Welfare State: Current Problems and Prospects in Sweden ». Dans *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995.* Révisé par Giovanni Andrea Cornia et Sheldon Danziger. New York : Oxford University Press.

Hughes, Karen D. 1999. *Gender and Self-Employment in Canada: Assessing Trends and Policy Implications.* Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Institut Vanier de la famille. 2001. *L'état actuel du budget de la famille canadienne — Rapport 2000.* Ottawa : Institut Vanier de la famille.

Iyer, Nitya. 1997. « Some Mothers are Better than Others: A Re-examination of Maternity Benefits ». Dans *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy.* Révisé par Susan B. Boyd. Toronto : University of Toronto Press.

Jackman, Martha. 1995. « Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform ». *Revue juridique La femme et le droit.* 8(2) : 371.

Jackman, Martha et Bruce Porter. 1999. « L'égalité matérielle des femmes et la protection des droits sociaux et économiques en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne ». Les femmes et la* Loi canadienne sur les droits de la personne : *Recueil de rapports de recherche en matière de politiques.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Jenson, Jane. 2001. « Social Citizenship in 21st Century Canada: Challenges and options ». Timlin Lecture, Université de la Saskatchewan, 5 février 2001.

Josephson, Jyl J. 1997. « Public Policy as if Women Mattered: Improving the Child Support System for Women on AFDC ». Dans *Women & Politics.* 17(1) : 1-26.

Katz, Michael. 1986. *In The Shadow of The Poorhouse: A Social History of Welfare in America.* New York : Basic Books.

———. 1989. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare.* New York : Pantheon.

Kerr, Richard. 1999. *Social Assistance and Child Support: A Pilot Study.* Ottawa : Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Kitchen, Brigitte. 1995. « Children and the Case for Distributive Justice between Generations in Canada ». *Child Welfare.* 74(3) : 430-459.

Kline, Marlee. 1998. « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women ». *Queen's Law Journal.* 18: 306.

Kulig, Paula. 1997. « New Child Support Guidelines Will Affect Welfare Recipients ». *Lawyer's Weekly.* 15 août.

Landy, Sarah et Kwok Kwan Tam. 1998. « Comprendre l'incidence des facteurs de risque multiples sur le développement de l'enfant à divers âges ». Ottawa : Développement des ressources humaines Canada.

Lauzière, Marcel. 2000. « L'initiative de développement de la petite enfance : Défis pour le secteur bénévole ». *Perception.* 24(3) Ottawa : Conseil canadien de développement social.

Lightman, Ernie. 1991. « Caught in the Middle: The Radical Right and the Canadian Welfare State ». Dans *Radical Right and the Welfare State.* Révisé par Howard Glennerster et James Midgley. Savage, Maryland : Harvester Wheatsheaf, pp. 141-160.

Lindsay, Colin. 1994. *Les familles monoparentales au Canada.* Ottawa : Statistique Canada.

Lipman, Ellen L., Michael H. Boyle, Martin D. Dooley et David R. Offord. 1998. « Et qu'en est-il des enfants dans les familles dirigées par une mère seule? » *Investir dans nos enfants : Rapport de la Conférence nationale sur la recherche.* Atelier 1: La structure de la famille. Ottawa : Développement des ressources humaines Canada. N° au cat. W-98-11ES.

Little, Margaret Jane Hillyard. 1998. *« No Car, No Radio, No Liquor Permit » The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario, 1920-1997.* Toronto : Oxford University Press.

Luker, Kristin. 1996. *Dubious Conceptions: The Politics of Teenage Pregnancy.* Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Luxton, Meg and Ester Reiter. 1997. « Double, Double, Toil and Trouble...Women's Experience of Work and Family in Canada 1980-1995 ». Dans *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change.* Révisé par Patricia M. Evans et Gerda R. Wekerle. Toronto : University of Toronto Press.

Mandell, Nancy. 1988. « The Child Question: Links Between Women and Children in the Family ». Dans *Reconstructing the Canadian Family: Feminist Perspectives.* Révisé par N. Mandell et A. Duffy. Toronto : Butterworths.

Marcil-Gratton, Nicole et Céline Le Bourdais. 1999. *Garde des enfants, droits de visite et pension alimentaire : Résultats tirés de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes.* Ottawa : Ministère de la Justice et Procureur général du Canada.

McCain, Margaret et J. Fraser Mustard. 1999. *Early Years Study: Final Report.* Toronto : Children's Secretariat.

McDonald, Martha. 1998. « Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities ». *Feminist Economics.* 4.

McGillivray, Anne. 1997. « Therapies of Freedom: The Colonization of Aboriginal Childhood ». Dans *Governing Childhood.* Révisé par Anne McGillivray. Aldershot, Angleterre : Dartmouth Publishing Co.

McGrath, Susan. 1997. « Child Poverty Advocacy and the Politics of Influence ». Dans *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options.* Révisé par Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky. Halifax : Fernwood Publishing, pp. 172-187.

McIntyre, Lynn, Sarah Connor et James Warren. 1998. « Aperçu de la faim chez les enfants au Canada ». Développement des ressources humaines Canada. <www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/publications/research/w-98-26e.pdf>. Consulté le 14 janvier 2002.

McLanahan, Sara et Gary Sandefur. 1994. *Growing Up with a Single Parent: What Hurts, What Helps.* Cambridge, Mass : Harvard University Press.

Menzies, Heather. 1990. « Re-Thinking the Social Contract: Women, Work and Technology in the Post-Industrial Era ». *Revue juridique La femme et le droit.* 4: 205.

Michalopoulos, Charles, David Card, Lisa A. Gennetian, Kristen Harknett et Philip K. Robins. 2000. *Effects of a Financial Work Incentive on Employment and Income.* Ottawa : Société de recherche sociale appliquée.

Michalski, Joseph H. et Mary-Jean Wason. 1999. *Labour Market Changes and Family Transactions: An In-Depth Qualitative Study of Families in British Columbia.* Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc.

Minow, Martha. 1990. *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law.* Ithaca : Cornell University Press.

———. 1995. « Whatever Happened to Children's Rights? » *Minnesota Law Review.* 80 : 267.

Minow, Martha et Richard Weissbourd. 1993. « Social Movements for Children ». *Daedalus.* 122 : 1-29.

Moir, Donald S. 1999. « A New Class of Disadvantaged Children: Reflections on « Easy » Divorce ». Dans *It Takes Two: The Family in Law and Finance.* Révisé par Douglas W. Allen et John Richards. Toronto : C.D. Howe Institute.

Monture-Angus, Patricia. 1995. *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks.* Halifax : Fernwood Publishing.

Morissette, René et Xuelin Zhang. 2001. « À faible revenu pendant plusieurs années ». *L'emploi et le revenu en perspective.* 2(3): 5-15.

Morris, Marika, Jane Robinson, Janet Simpson, avec Sherry Galey, Sandra Kirby, Lise Martin et Martha Muzychka. 1999. *L'évolution des soins à domicile et la fragilité financière des femmes.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Morris, Pamela et Charles Michalopoulos. 2000. *The Self-Sufficiency Project at 36 Months: Effects on Children of a Program that Increased Parental Employment and Income.* Ottawa : Société de recherche sociale appliquée.

Mosher, Janet. 1990/91. « The Harms of Dichotomy: Access to Welfare Benefits as a Case in Point ». *Canadian Journal of Family Law.* 9: 97-131.

Mossman, Mary Jane. 1997. « Child Support or Support for Children? Re-Thinking « Public » and « Private » in Family Law ». *University of New Brunswick Law Journal.* 46 : 63-85.

Novak, T. 1995. « Rethinking Poverty ». *Critical Social Policy.* 15.

ONAP (Organisation nationale anti-pauvreté). 1998. *Exposé présenté au Comité permanent des finances : Le projet de loi C-36 et la prestation nationale pour enfants.* Ottawa.

Ontario, Ministère des Services sociaux et communautaires. 1988. *Transitions: Report of the Social Assistance Review Committee.* Toronto : Imprimeur de la Reine.

Pask, E. Diane. 1993/94. « Gender Bias and Child Support: Sharing the Poverty? » *Canadian Family Law Quarterly.* 10 : 33-121.

Persky, Joseph. 1997. « Classical Family Values: Ending the Poor Laws as They Knew Them ». *Journal of Economic Perspectives.* 11(1) : 179-189.

Philipps, Lisa. 1996. « Discursive Deficits: A Feminist Perspective on the Power of Technical Knowledge in Fiscal Law and Policy ». *Canadian Journal of Law and Society.* 11 : 141-176.

Philipps, Lisa et Margot Young. 1995. « Sex, Tax and the Charter: A Review of *Thibaudeau* v. *Canada* ». *Review of Constitutional Studies.* 2(2) : 221.

Phillips, Paul et Erin Phillips. 1993. *Women and Work: Inequality in the Canadian Labour Market.* Toronto : James Lorimer & Company.

Philp, Margaret et Richard Mackie. 1999. « Beer Gibe Earns Harris a Blast » *Globe and Mail.* 17 avril, p. A1.

Phipps, Shelley. 1999. « Economics and the Well-Being of Canadian Children ». *Canadian Journal of Economics.* 32 : 1135-1161.

Phoenix, Ann. 1996. « Social Constructions of Lone Motherhood: A Case of Competing Discourses ». Dans *Good Enough Mothering: Feminist Perspectives on Lone Motherhood.* Révisé par Elizabeth Bortolaia Silva. New York : Routledge.

Picard, André. 1997. *A Call to Alms: The New Fact of Charities in Canada.* Toronto : Atkinson Charitable Foundation.

Popham, Rosemarie, David I. Hay et Colin Hughes. 1997. « Campaign 2000 to End Child Poverty: Building and Sustaining Movement ». Dans *Community Organizing: Canadian Experiences.* Révisé par Brian Wharf et Michael Clague. Toronto : Oxford University Press.

Pulkingham, Jane. 1994. « Private Troubles, Private Solutions: Poverty Among Divorced Women and the Politics of Support Enforcement and Child Custody Determination ». *Canadian Journal of Law and Society*. 9(2) : 73-97.

———. 1995. « Investigating the Financial Circumstances of Separated and Divorced Parents: Implications for Family Law Reform ». *Canadian Public Policy*. XXI(1) : 1-19.

Pulkingham, Jane et Gordon Ternowetsky. 1997. « The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the « Deserving » and « Undeserving » Among Poor Families with Children ». Dans *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options*. Révisé par Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky. Halifax : Fernwood Publishing.

Rank, Mark R. et Li-Chen Cheng. 1995. « Welfare Use Across Generations: How Important Are the Ties that Bind ». *Journal of Marriage and the Family*. 57 : 673-684.

Razack, Sherene. 1998. « Beyond Pity to Respect: The Ableist Gaze and the Politics of Rescue ». Dans *Looking White People in the Eye: Gender, Race and Culture in Courtrooms and Classrooms*. Toronto : University of Toronto Press.

Rebick, Judy. 2000. *Imagine Democracy*. Toronto : Stoddart Publishing Co.

Reiman, Jeffrey. 1990. *Justice and Modern Moral Philosophy*. New Haven : Yale University Press.

Richards, John. 1997. *Retooling the Welfare State: What's Right, What's Wrong, What's to Be Done*. Toronto: C.D. Howe Institute.

Rittich, Kerry, 2000. « Transformed Pursuits: The Quest for Equality in Globalized Markets ». *Harvard Human Rights Journal*. 13: 231-261.

Roberts, Dorothy. 1993. « Racism and Patriarchy in the Meaning of Motherhood ». *Journal of Gender and the Law*. 1 : 1.

The Roeher Institute. 2001. *Services d'appoint pour les personnes handicapées : options stratégiques et incidences sur l'égalité des femmes*. Ottawa : Condition féminine Canada.

Rogerson, Carol. 1997. « Spousal Support After *Moge* ». *Canadian Family Law Quarterly*. 14 : 281-387.

Rose, Nikolas. 1990. *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. New York : Routledge.

Ross, David P. et Paul Roberts. 1999. *Le Bien-être de l'enfant et le revenu familial : Un nouveau regard au débat sur la pauvreté*. Ottawa : Conseil canadien de développement social.

Rubin, Lillian B. 1994. *Families on the Fault Line: America's Working Class Speaks about the Family, the Economy, Race and Ethnicity.* New York : Harper Collins.

Saraga, E. (éd.). 1998. *Embodying the Social: Constructions of Difference.* London : Routledge.

Saskatchewan. 1999a. « Saskatchewan's Action Plan for Children: Building on Community Success ».

———. 1999b. *National Children's Agenda: Summary of the Saskatchewan Dialogue.*

Schein, Virginia E. 1995. *Working from the Margins: Voices of Mothers in Poverty.* Ithaca : Cornell University Press.

Schellenberg, Grant et David P. Ross. 1997. *Laissés dans la pauvreté sur le marché : étude sur la pauvreté des familles liée au revenu.* Ottawa : Centre de statistiques internationales, Conseil canadien de développement social.

Schorr, Lisbeth B. 1997. *Common Purpose: Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America.* Toronto : Anchor Books.

Scott, Katherine. 1996. « The Dilemma of Liberal Citizenship: Women and Social Assistance Reform in the 1990's ». *Studies in Political Economy.* 50 (été) : 7-36.

———. 1998. *Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l'aide sociale en 1994.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Scott, Katherine et Clarence Lochhead. 2000. *La dynamique de la pauvreté au Canada.* Ottawa : Condition féminine Canada.

Seltzer, Judith A., Sara S. McLanahan et Thomas L. Hanson. 1998. « Will Child Support Enforcement Increase Father-Child Contact and Parental Conflict After Separation? » Dans *Fathers Under Fire: The Revolution in Child Support Enforcement.* Révisé par Irwin Garfinkel, Sara S. McLanahan, Daniel R. Meyer et Judith A. Seltzer. New York : Russell Sage Foundation.

Sheppard, Colleen. 1995. « Systemic Inequality and Workplace Culture: Challenging the Institutionalization of Sexual Harassment ». *Canadian Labour & Employment Law Journal.* 3 : 249.

Silva, Elizabeth B. et Carol Smart. 1999. « The « New » Practices and Politics of Family Life ». Dans *The* New *Family?* Révisé par Elizabeth B. Silva et Carol Smart. London : Sage Publications.

Simon, Jonathan. 1988. « The Ideological Effects of Actuarial Practices ». *Law and Society Review.* 22(4) : 771-800.

Smart, Carol. 1996. « Deconstructing Motherhood ». Dans *Good Enough Mothering: Feminist Perspectives on Lone Motherhood.* Révisé par Elizabeth Bortolaia Silva. New York : Routledge.

Stairs, Felicite. 1989. « Sole Support Mothers and Opportunity Planning in the Thomson Report ». *Journal of Law and Social Policy.* 5 : 165.

———. 1999. « The Canada Child Tax Benefit: Income Support and the Tax System ». *Journal of Law and Social Policy.* 14 : 123.

Steinhauer, Paul D. 1993. *Youth in the 80's and 90's — A Fifteen Year Trend: Where Do We Go Next?* <http://www.voices4children.org/publications/paper-1.htm>. Consulté le 14 janvier 2002.

Stewart, Lynda. 2000. *Waterloo Region Community Action Program for Children.* Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

Stroick, Sharon M. et Jane Jenson. 1999. *What Is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?* Étude F/09 des RCRPPI. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc.

Struthers, James. 1994. *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970.* Toronto : University of Toronto Press.

Swift, Karen et Michael Birmingham. 1999. « Caring in a Globalizing Economy: Single Mothers on Assistance ». *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?* Révisé par Douglas Durst. Halifax : Fernwood Publishing, p. 84.

Syrtash, John, 1998. « Recent Developments in Spousal and Child Support ». *Recent Developments in Spousal and Child Support: The Final Frontier.* Toronto : Emond Montgomery.

Ursel, Jane. 1992. *Private Lives, Public Policy: 100 Years of State Intervention in the Family.* Toronto : Women's Press.

Van Bueren Geraldine. 1994. *The International Law on the Rights of the Child.* Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Vartanian, Thomas P. 1999. « Childhood Conditions and Adult Welfare Use: Examining Neighborhood and Family Factors ». *Journal of Marriage and the Family.* 61 : 225-237.

Waring, Marilyn. 1990. *If Women Counted: A New Feminist Economics.* New York : Harper San Francisco.

Watson, William G., John Richards et David M. Brown. 1994. *The Case for Change: Reinventing the Welfare State.* Toronto : C.D. Howe Institute.

——— (éd.). 1995a. *Helping the Poor: A Qualified Case for « Workfare »*. Toronto : C.D. Howe Institute.

——— (éd.). 1995b. *Family Matters: New Policies for Divorce, Lone Mothers and Child Poverty*. Toronto : C.D. Howe Institute.

White, Lucie. 1990-91. « Representing « The Real Deal »». *University of Miami Law Review*. 45 : 271-313.

———. 1993. « No Exit: Rethinking « Welfare Dependency » from a Different Ground ». *The Georgetown Law Journal*. 81 : 1961.

———. 1997. « Calling the State to Answer for Child Poverty: « What Then?»». *University of New Brunswick Law Journal*. 46 : 99-106.

———. 1999. « Quality Child Care for Low-Income Families: Despair, Impasse and Improvisation ». Dans *Hard Labor: Women and Work in the Post-Welfare Era*. Révisé par Joel F. Handler et Lucie White. Armonk, New York : M.E. Sharpe.

Wiegers, Wanda. 2001. « The National Child Benefit: Social Inequality under the New « Social Union »». *Ottawa Law Review*.Wiggins, Cindy. 1997. *The Canada Child Tax Benefit*. Document de recherche n° 8. Ottawa : Congrès du Travail du Canada.

Williamson, John R. 1997. « Toward Child-Centred Support ». *University of New Brunswick Law Journal*. 46 : 107-118.

Woolley, Frances. 1998. « Work and Household Transactions: An Economist's View.» *How Families Cope and Why Policymakers Need to Know*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc.

Young, Claire F.L. 1997. « Public Taxes, Privatizing Effects, and Gender Inequality ». Dans *Challenging the Public/Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy*. Révisé par Susan B. Boyd. Toronto : University of Toronto Press.

Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton : Princeton University Press.

Zuckerman, Diana M. 2000. « The Evolution of Welfare Reform: Policy Changes and Current Knowledge ». *Journal of Social Issues*. 56(4) : 811-820.

Zweibel, Ellen B. 1993. « Child Support Policy and Child Support Guidelines: Broadening the Agenda ». *Canadian Journal of Women and the Law*. 6 : 371.

Lois, instruments constitutionnels, conventions et traités internationaux :

Loi sur le divorce, L.R.C. 1985 (2e supp.), c. 3 (version modifiée).

Loi sur l'équité en matière d'emploi, L.R.C. 1995 c-44, s. 3.

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 44 U.N. 6AOR Supp. (no 49), 167, [1992] R.T. Can.

The Mothers' Allowances Act, S.O. 1920, c. 89.

NOTES DE FIN

[1] McGrath 1997 : 178 citant un communiqué de la 17e Conférence annuelle des premiers ministres, du 21 au 23 août 1996, « Conseil des ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales ».

[2] Se reporter aux sources citées par Philipps pour en savoir davantage sur ces facteurs (1996 : 158-159).

[3] Selon une étude de marché sur la pauvreté (revenu non lié aux transferts gouvernementaux), « environ 450 000 familles étaient pauvres en 1994, en dépit du fait qu'au moins un adulte assurant le revenu du ménage eut travaillé toute l'année. En outre, environ 100 000 familles étaient pauvres même si les deux adultes supportant le ménage avaient travaillé toute l'année ». [traduction] (Schellenberg and Ross 1997 : 41).

[4] Selon Statistique Canada (2000a), le revenu moyen total des familles s'établissait à 62 116 $ en 1998, comparativement à un sommet de 60 480 $ en 1989.

[5] Le présent rapport n'a pas pour objet de présenter une analyse théorique sur l'État canadien. Selon les théories fonctionnalistes sur l'État, celui-ci a atteint l'objectif d'accumulation de capitaux et de légitimation, où il sert d'intermédiaire entre les demandes contradictoires de capitaux/production et de reproduction de main-d'oeuvre/sociale. Les théories fonctionnalistes offrent des idées importantes, mais elles ont aussi tendance à exagérer l'unité des intérêts ou des groupes dominants et ne parviennent pas à expliquer les différences historiques importantes dans la portée de ces fonctions et les manières dont celles-ci sont remplies ou accomplies. L'analyse dans le texte reflète l'opinion selon laquelle l'État n'est pas une institution monolithique, mais le site de luttes discursives, idéologiques et économiques (Boyd 1994).

[6] Selon les données recueillies dans le cadre de l'Étude sur le revenu du Luxembourg, laquelle sert de mesure de faible revenu, le taux de pauvreté chez les enfants s'établissait à 15,2 % en 1971 (Cornia 1997 : 56).

[7] Epsing-Anderson (1990) a constaté que les États providences résiduels libéraux se caractérisaient par un faible niveau de mobilisation de la classe ouvrière. L'un des principaux objectifs des mouvements de classe ouvrière a été de recourir à l'État providence pour réduire la dépendance des travailleurs à l'égard des marchés.

[8] Voir Minow (1995 : 294) pour consulter les discussions sur les diverses fins stratégiques auxquelles a servi la rhétorique sur les enfants.

[9] Certaines provinces ont également adopté des plans d'action, notamment la Saskatchewan en 1993.

[10] Interview avec Christa Freiler, le 16 octobre 1998.

[11] Le Conseil national du bien-être social ne s'est pas attardé sur la pauvreté chez les enfants au cours des années subséquentes. Un rapport sur les travailleurs à faible revenu publié en

1977 a contribué à faire ressortir le fait que les pauvres travaillaient. De plus, un autre rapport, sur les femmes et la pauvreté, diffusé en 1990, montrait la dynamique de l'expérience de la pauvreté que vivaient les femmes.

[12] Certains militants contre la pauvreté chez les enfants soutiennent que les enfants méritent une attention particulière parce que c'est au sein de ce groupe d'âge que le taux de pauvreté est le plus élevé. L'élimination de la pauvreté chez les enfants est donc un moyen d'assurer l'égalité entre les diverses générations. La force de cet argument réside dans la division de la population en groupes d'âge fondés sur les cycles de dépendance et dans la comparaison de la situation des personnes âgées à celle des enfants. Cette comparaison fait ressortir les différences importantes dans les degrés d'appui du public, ce qui peut être attribué au fait que les personnes âgées votent et à la notion que les familles ou les parents devraient être responsables de leurs enfants. Les arguments fondés sur l'égalité entre les diverses générations ne semblent pas avoir été acceptés ni être reflétés dans les discussions politiques des gouvernements ou les mesures d'élimination de la pauvreté chez les enfants. La comparaison par le public des besoins des jeunes à ceux des personnes âgées peut remettre en question la responsabilité privée à l'endroit des enfants, quoique certains analystes s'inquiètent que l'on puisse imputer la pauvreté chez les enfants aux prestations versées aux personnes âgées et les réduire en conséquence (Gee 2000). Les comparaisons des cycles de dépendance reflètent également l'hypothèse voulant que les très jeunes et les personnes âgées soient les seuls groupes qui sont automatiquement dépendants et qui ne peuvent pas travailler (Gee 2000).

[13] Il convient de noter que l'étude de Finnie est fondée sur la banque de données administratives longitudinales et que, par conséquent, est limitée aux non-étudiants de plus de 20 ans qui avaient rempli une déclaration de revenu entre 1992 et 1996. Les enfants n'ont pas été inclus directement parce qu'ils n'avaient pas déclaré de revenu. Le nombre d'enfants dans le ménage n'avait habituellement pas une incidence marquée sur les taux annuels de personnes nouvellement considérées pauvres, sauf dans le cas des familles très nombreuses et des mères seules. Les mères seules et les personnes seules étaient le plus souvent celles dont le revenu était, pour une première ou une nouvelle fois, considéré faible et celles dont le revenu augmentait le moins souvent. Les personnes vivant avec une autre personne semblaient s'en tirer mieux.

[14] Dans cette étude sur le secteur caritatif au Canada, Picard (1997 : 19) souligne que les travailleurs expriment souvent l'opinion que « pour chaque dollar investi dans un enfant *à risque*, on peut en épargner six plus tard ».

[15] Se reporter à Gee (2000) pour obtenir une critique de la *démographie apocalyptique*.

[16] Rank et Cheng (1995) ont conclu que le capital humain et les caractéristiques des ménages étaient davantage influencés par le contexte socio-économique que par le recours à l'aide sociale, sauf dans le cas des filles qui deviennent des mères seules. Vartanian (1999) a constaté que, pour des raisons inexpliquées, la dépendance sur l'aide sociale se transmettait d'une génération à l'autre seulement chez les femmes d'origine afro-américaine.

[17] Visiter <www.realwomenca.com>.

[18] Une bonne partie de ce qui suit est extrait des interviews auprès de membres qui ont oeuvré activement au sein du GDEP au cours de la dernière décennie, notamment Christa Freiler, Andy Ranachan et Colin Hughes.

[19] Le GDEP n'a jamais été affilié au groupe du même nom aux États-Unis ou au Royaume-Uni, car ces groupes ne visaient pas les mêmes objectifs. À l'inverse du groupe au Royaume-Uni, par exemple, le GDEP n'a jamais pris la défense de cas particulier.

[20] Christa Freiler, Marvin Novick, Rosemarie Popham, Andy Ranachan, Brigitte Kitchen et Colin Hughes se sont réunis toutes les deux semaines à Toronto pour élaborer des stratégies.

[21] Angus Reid, Juillet 1994; 89 % des Canadiens.

[22] Interview de Ken Battle, le 17 octobre 1998.

[23] Interview de Christa Freiler, le 16 octobre 1998. Le seul regret de Madame Freiler est que les objectifs ne spécifiaient pas clairement l'élimination de la pauvreté « des enfants et de la famille ».

[24] Interview de Colin Hughes, le 16 octobre 1998.

[25] Interview de Mike Farrell, le 17 octobre 1998.

[26] Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme et le Congrès du Travail du Canada sont restés membres. Le contre-budget, produit par un certain nombre d'organisations non gouvernementales, ne met pas l'accent sur la pauvreté chez les enfants, mais définit la pauvreté dans un contexte plus large et propose des mesures générales de réduction de la pauvreté.

[27] Interview de Bruce Tate, le 28 février 2001.

[28] Se reporter aux publications de *Social Policy Challenge* rédigées par William G. Watson et John Richards (1994, 1995a,b) et John Richards (1997).

[29] « L'aide serait limitée à un groupe de citoyens qui, en raison de circonstances indépendantes de leur volonté, se trouvent en difficulté ou dans une position vulnérable : leur revenu se situant considérablement sous le revenu moyen des Canadiens et les soins à prodiguer aux enfants à charge limitant leur participation au marché du travail » [traduction], à la page 324. « Les mères seules ont une caractéristique en commun avec les personnes âgées : elles ont un lien ténu avec le marché du travail et la question des mesures d'incitation au travail conçues à leur intention ne préoccupe guère la société » [traduction], à la page 325.

[30] Pour une critique, se reporter à Abner et coll. (1990) qui a prétendu que le rapport reflétait l'opinion que la pauvreté était « un phénomène individuel et non une question d'iniquité structurelle » et a conclu à une égalité entre les sexes dans un contexte où la famille nucléaire prévalait.

[31] Le rapport du Comité permanent émis en 1991 intitulé *La pauvreté dans l'enfance* faisait référence à trois rapports publiés sous la présidence du sénateur Arthur Tremblay : *An Analysis of Child and Family Benefits in Canada: A Working Document* en 1985, *Child Benefits: Proposal for a Guaranteed Family Supplement* en 1987 et *Child Care* en 1988.

[32] Le président avait recommandé un programme national de garderies dont le coût serait partagé par le gouvernement fédéral, plutôt que par le biais du régime fiscal. Le projet de loi en vue d'introduire la *Canada Child Care Act* soumis en 1988 a fait l'objet d'opposition formelle par les regroupements de femmes et les organisations de promotion pour des services de garderies parce que ce projet favorisait les garderies à but lucratif. Ce projet de loi a été abandonné lorsque des élections ont été déclenchées en 1988. Les gouvernements fédéraux subséquents ont réduit les crédits alloués aux garderies, et le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, adopté en 1995, a donné aux provinces davantage de contrôle sur le financement et, par conséquent, a réduit la possibilité d'un programme national de garderies.

[33] Nous employons le terme « femmes racialisées » pour mettre en évidence le processus social permettant de « différencier » certaines femmes et d'influencer leur expérience en fonction de leur race ou de leur couleur. Nous référons également aux « femmes de minorités visibles » parce que les auteurs d'études statistiques utilisent ce terme pour cerner les répercussions sociales. Le *Dictionnaire de recensement* de 1995 n'a pas changé sa définition du terme « minorités visibles » de celle de 1986, c'est-à-dire, aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi,* les « personnes (autres que les Autochtones) qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche » (Statistique Canada 1997 : 97). Les personnes qui remplissent un formulaire de recensement doivent identifier dans leur ménage les personnes qui entrent dans l'un des dix groupes ethniques ci-contre (origine chinoise, philippine, noire, asiatique, latino-américaine, etc.) ainsi que « blanc » et « autre ». Les « Autochtones » comprennent les personnes qui identifient au moins un peuple autochtone, y compris les Amérindiens, les Métis, les Inuits, les Indiens inscrits et les Indiens visés par un traité. Les femmes autochtones et les femmes de minorités visibles font l'objet de racisme et, dans ce sens, sont racialisées.

[34] Se reporter à Wiegers (2001) pour obtenir un examen de la controverse entourant la définition du revenu dans le contexte de la pauvreté.

[35] Se reporter au chapitre 4, pour consulter une discussion sur l'éthique de la famille et les idéologies prédominantes relativement à la maternité.

[36] Le taux de pauvreté chez les enfants dans les « familles économiques » autres que les familles biparentales et les familles monoparentales ayant à leur tête une femme s'élevait à 27,5 % en 1998. Scott et Lochhead (2000 : 12) ont également constaté une différence dans le niveau de pauvreté entre les familles monoparentales ayant à leur tête une femme (taux de pauvreté de 45,4 % lorsqu'il y avait un soutien économique et de 96,9 % lorsqu'il n'y avait pas de soutien économique) et celles dirigées par un homme (taux de pauvreté de 31,3 %). Seulement 3 % des prestataires d'aide sociale de sexe masculin étaient des parents seuls, comparativement à 25 % chez les femmes (Scott 1998 : 18).

[37] Luker (1996) soutenait que la maternité chez les adolescentes était davantage le résultat que la cause de la pauvreté et que, même si le moment de la grossesse était retardé, la maternité se solderait par la pauvreté chez les jeunes mères. L'auteur d'une autre étude réalisée récemment prétendait que le gardiennage des enfants plus jeunes par les filles pendant que la mère est au travail réduisait le temps qu'elles pouvaient consacrer à leurs études et pouvaient les amener à associer le gardiennage à la maternité (Zuckerman 2000).

[38] Au total, 42 % des mères seules recevaient des prestations d'aide sociale en 1994, comparativement à 9 % de toutes les femmes qui habitaient avec un partenaire de sexe masculin et à 22 % des pères seuls (Scott 1998:19).

[39] Scott et Lochhead (2000 : 33-34) ont souligné que 63 % des femmes qui avaient réussi à sortir de la pauvreté entre 1993 et 1994 avaient enregistré une augmentation du revenu familial d'au moins 10 000 $.

> De plus, les augmentations du revenu familial qui avaient permis à certaines femmes de s'élever au-dessus du seuil de pauvreté étaient attribuables à des augmentations du revenu personnel *et* du revenu d'autres membres de la famille. Cette conclusion fait ressortir l'importance des familles à *double revenu* et explique le niveau très élevé de pauvreté persistante enregistré parmi les foyers composés de femmes adultes célibataires (c.-à-d., les parents seuls et les personnes seules) (c'est nous qui soulignons).

Nous aimerions ajouter que cela peut aussi expliquer les niveaux élevés de pauvreté parmi les foyers biparentaux où un parent, habituellement l'épouse, n'a pas d'emploi.

[40] Les rapports portent à croire que les mesures extrêmes de réforme de l'aide sociale mises de l'avant aux États-Unis ont eu une incidence majeure sur le nombre de personnes qui touchaient de l'aide sociale, mais n'ont pas amélioré le revenu des anciens prestataires. En fait, selon une étude, le nombre de ménages vivant dans une pauvreté extrême avait augmenté entre 1996 et 1997 (Zuckerman 2000 : 816).

[41] En outre, Abell (2001) signale que le gouvernement fédéral a porté en appel le jugement du Tribunal canadien des droits de la personne relativement aux travailleurs de l'Alliance de la fonction publique du Canada, et l'équité salariale obligatoire a pris force de loi seulement en Ontario. Abell ajoute que (2001 : 7) le gouvernement conservateur de l'Ontario a éliminé les crédits destinés à l'équité salariale.

[42] Se reporter au CCT (1998). Le Congrès a appuyé une tendance à la réduction des heures de travail, y compris le droit d'un employé de refuser de travailler des heures supplémentaires et de réduire volontairement ses heures de travail rémunéré par le recours à des semaines ou des journées de travail plus courtes, à des congés sabbatiques, au partage des emplois et aux congés.

[43] *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1990 c. E-14 une fois modifiée, se reporter à Abell (2001 : 14).

[44] Aux États-Unis, les recherches qui ont été menées permettent de croire que les travailleurs à temps partiel et les employés des petits établissements touchent moins d'avantages sociaux que les travailleurs à plein temps dans les entreprises de taille moyenne ou les grandes entreprises (Blau et coll. 1998 : 313-330).

> Les travailleurs qui occupent un emploi à faible salaire ont deux fois plus de chances que les gestionnaires et les professionnels de bénéficier d'horaires flexibles, moins de chances de trouver une garderie sur place [c'est qu'ils n'ont pas les moyens de s'offrir de toute façon], sont plus susceptibles de perdre une journée de salaire lorsqu'ils doivent s'absenter pour s'occuper d'un enfant malade, ont trois fois moins de chances de bénéficier d'allégements fiscaux payés par l'employeur afin d'aider à défrayer les soins d'enfants (Holcomb 2000 : 40).

Holcomb souligne (2000 : 42) que « les heures supplémentaires de dernière minute, le travail par quart alternatif et les politiques rigoureuses d'assiduité » [traduction] deviennent de plus en plus monnaie courante. Il ajoute que les salaires dans les milieux de travail à prédominance féminine sont déjà réduits afin de refléter les taux de roulement élevé en raison des responsabilités de soins d'enfants.

[45] Selon le GDEP (1986 : 3), chaque enfant a droit à l'égalité des chances dans la vie et « devrait, de par sa naissance, bénéficier de conditions favorables à son développement optimal. L'enfant a le droit de devenir un citoyen productif, épanoui et responsable ». Le terme « développement optimal » implique de stimuler l'enfant pour qu'il acquière des connaissances, des compétences et des talents et développe sa faculté de raisonner et d'aimer et son sens moral (c.-à-d., sa compassion, sa générosité, l'aptitude à donner et à recevoir du plaisir) ».

[46] Voir, par exemple, le National Center for Children in Poverty, Joseph L. Maibiman, School of Public Health de l'Université Columbia <http://cpmcnet.columbia.edu/dept/nccp/main4.html>, consulté le 14 janvier 2002.

[47] Selon l'enquête menée par Ekos en 1997, les individus dans une situation économique précaire comprennent les sans-emploi et les personnes qui sont préoccupées par leur situation financière ou leurs perspectives d'emploi actuelles ou futures.

[48] Selon Bruce Porter (entrevue téléphonique faite le 28 février 2001), du Centre for Equality Rights in Accommodation, le programme de lutte contre la pauvreté infantile a eu des ratés et a finalement entraîné la disparition du thème de la pauvreté dans le plan d'action plutôt que d'avoir l'effet inverse, l'accent étant mis sur les aptitudes parentales plutôt que sur la pauvreté.

[49] Selon la *Mothers' Allowances Act* de l'Ontario de 1920, les mères non méritantes comprenaient les femmes non mariées, les femmes des prisonniers ou celles qu'un comité jugeait inaptes à prendre soin d'enfants.

[50] « Nous nous assurons que l'argent ne sert pas à acheter de la bière ou autre chose; cependant, s'il y a des besoins pour ce qui est de la santé de la mère, nous nous en occupons… Mais il ne

s'agira pas d'une indemnité générale servant à acheter n'importe quoi. L'argent devra être dépensé pour l'enfant » (Philp et Mackie 1999).

[51] « Lorsque j'ai répondu à la question plus tôt aujourd'hui, je n'ai pas voulu insinuer que les bénéficiaires de l'allocation utilisaient mal l'argent... Si quelqu'un a pu se méprendre, je m'en excuse. » (Philp et Mackie 1999: A-8).

[52] Entrevue avec Peter Gilmor, du ministère de la Lutte contre la pauvreté, Regina, le 29 août 2001.

[53] Par exemple, la première conférence sur la pauvreté infantile en Ontario — « La pauvreté infantile, un sujet de honte »[traduction] — a bénéficié d'une faible couverture médiatique en raison de la famine en Éthiopie (entrevue avec Christa Freiler, le 16 octobre 1998).

[54] Gordon (1995 : 76-77) a fait remarquer que l'image d'un enfant dans le besoin éveillait physiologiquement l'instinct protecteur chez les adultes. Toutefois, les images troublantes qui engendrent des réactions affectives peuvent avoir des effets contraires à ceux escomptés si le spectateur est incapable psychiquement de maîtriser ses émotions et devient « paralysé ».

[55] Les critiques conservateurs de la dépendance à l'égard du bien-être social soutiennent que celle-ci engendre une dépendance ou un état pathologique puéril. Selon un employé du bien-être social, « lorsqu'on vous traite en enfant, vous commencez à agir en enfant ». Toutefois, la plupart des bénéficiaires sortent du cercle de l'aide sociale pendant certaines périodes, voire pour de bon. Les faits démontrent que plus on reçoit de l'aide sociale pendant longtemps, plus il est difficile de s'en affranchir; toutefois, cette situation peut également être attribuable à un manque d'aptitudes ou aux attitudes des employeurs à l'égard des bénéficiaires d'aide sociale plutôt qu'aux conséquences psychologiques de la dépendance à l'égard de l'état à proprement parler. De nombreux bénéficiaires d'aide sociale n'admettent pas d'être traités comme des enfants, mais une attitude puérile peut s'avérer la façon la plus logique de réagir à un régime bureaucratique qui ne donne pas voix au chapitre aux bénéficiaires. Même si les régimes de bien-être social façonnent de diverses façons et à divers degrés le comportement des bénéficiaires et leur compréhension d'eux-mêmes, la meilleure solution n'est pas nécessairement de cesser de satisfaire à leurs besoins. Il faut plutôt modifier les modalités administratives.

[56] Le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population (CCFPT 1999 : 79) a fait observer que les enfants de parents déprimés étaient quatre fois plus susceptibles de vivre dans des ménages à faible revenu que dans des ménages à revenu élevé, selon les résultats de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ).

[57] L'identité du traitement des hommes et des femmes par rapport au fait d'être parents ou à la reconnaissance de leurs différences en tant que groupes pose le dilemme de l'identité/différence auquel on a été confronté relativement à maints aspects de la politique sociale concernant les femmes. Minow (1990 : 20) a défini le dilemme de la différence. « Les problèmes d'inégalité peuvent être exacerbés, que les membres des groupes minoritaires soient traités de la même façon ou différemment par rapport aux membres de la majorité. » L'identité du traitement

des hommes et des femmes par rapport au fait d'être parents masque la réalité sexiste des contributions, des attentes et des coûts inégaux. En traitant différemment les hommes et les femmes et en reconnaissant les différences entre les deux groupes, on court le risque de renforcer ces différences du fait qu'on encourage les femmes à s'identifier à elles et qu'on renforce la division sexuelle traditionnelle du travail. La solution à long terme proposée par Minow consiste à modifier les normes fondamentales servant à établir les différences, par exemple, en révisant les normes de travail et en adoptant des mesures de soutien au chapitre de la garde d'enfants. Cependant, à court terme, le dilemme de la différence pose un problème stratégique.

[58] Les politiques de bien-être social renforcent le modèle traditionnel de la famille du fait qu'on verse de faibles prestations d'aide et que l'admissibilité à ces prestations est fondée sur le revenu familial.

[59] Selon l'étude de Lipman et coll. (1998), les parents hostiles (facteur qui a des conséquences pires dans les familles monoparentales que dans les familles biparentales), la dépression de la mère, le faible revenu du ménage (monoparental ou biparental) et le faible niveau d'éducation de la mère constituent de meilleurs prédicteurs. Il existait une corrélation particulièrement cohérente et significative entre le faible revenu des ménages et les difficultés des enfants. Une autre étude a révélé que la monoparentalité constituait un risque uniquement pour les enfants âgés de quatre à 11 ans (Landy et Tam 1998). Le degré de signification statistique est plus marqué dans le cas des échantillons de grande taille (p. ex., données de l'ELNEJ). En outre, comme on s'est fondé dans ces études sur des données concomitantes, il faut disposer de plus de données pour déterminer les relations de cause à effet (p. ex., rapport entre les piètres résultats et les difficultés conjugales et la violence avant la séparation). Dans l'étude de Lipman et coll. (1998), il semble que les effets du soutien social aient été contrôlés; toutefois, on a conclu dans plusieurs études psychologiques que la taille du réseau social de l'individu a une incidence plus importante que la structure de la famille sur le comportement de la mère et les résultats de l'enfant. Voir l'étude de Burchinale et coll.(1996), qui a révélé qu'il n'existait pas toujours de corrélation entre la structure de la famille et le comportement de la mère ou les résultats de l'enfant lorsqu'on tenait compte du soutien social. Il serait très utile de faire des recherches pour évaluer et analyser soigneusement les différentes mesures du bien-être de l'enfant qu'on utilise généralement dans les études empiriques sur le développement de celui-ci.

[60] Il est amplement démontré que la différence n'était pas transférée au bénéficiaire parce que les juges ramenaient habituellement la pension adjugée au taux d'imposition du soutien des bénéficiaires plutôt qu'au taux d'imposition des payeurs ou à un taux intermédiaire. Voir *Thibaudeau* c. *Thibaudeau*, [1995] 2 R.C.S. 627 par Claire L'Heureux-Dubé. Feltham et Macnaughton (1999) ont fait valoir qu'habituellement, les juges sous-estimaient systématiquement le taux d'imposition du soutien, ce qui représente encore moins d'argent après impôt pour les bénéficiaires qu'un système sans inclusion ni déduction.

[61] Le Comité du droit de la famille (CDF 1991: 6) a estimé que les coûts directs en temps de l'éducation des enfants pourraient se situer entre 20 et 27 heures supplémentaires par semaine.

[62] Certains analystes juridiques feraient valoir qu'il est impossible de quantifier équitablement ces coûts dans un régime fixe parce que l'incidence peut varier selon la situation individuelle de la mère (Entrevue avec Julien Payne, 29 novembre 1999). Zweibel (1993: 396) a suggéré que les coûts non monétaires de l'éducation des enfants auraient pu être pris en compte de plusieurs façons, en

> calculant une valeur monétaire pour le travail et en la traitant comme un revenu pour le parent n'ayant pas la garde; en n'attribuant pas de revenu au parent qui renonce à un travail rémunéré pour prendre soin des enfants; en ne réduisant pas la pension alimentaire pour enfants lorsqu'augmente le revenu du parent ayant la garde et en augmentant la pension alimentaire pour enfants lorsque le parent n'ayant pas la garde ne se conforme pas aux calendriers de visites réguliers,

ou en adoptant un modèle qui équilibre les niveaux de vie.

[63] De fait, des allocations fondées sur une hypothèse de revenus égaux peuvent produire des montants en dollars plus élevés que des allocations fondées sur le modèle des parts du revenu préexistant qui tient effectivement compte des revenus véritables (CDF 1995a: 13). Par exemple, lorsqu'un parent n'ayant pas la garde touche un revenu de 50 000 $ et le parent ayant la garde un revenu de 30 000 $, le modèle des parts du revenu produirait un montant moindre que si l'on utilisait un pourcentage fixe révisé (CDF 1995a: 12-14). La raison en est que le revenu supérieur (100 000 $ par rapport à 80 000 $) produira un niveau de dépenses plus élevé pour les enfants. Finnie (1997), par exemple, a également fait observer que lorsque le revenu du parent ayant la garde est supérieur à celui du parent n'ayant pas la garde (situation perçue comme étant injuste envers les payeurs), le fait de prendre en considération le revenu des deux parents n'entraînerait pas une différence substantielle dans le montant des allocations.

[64] La pauvreté chez les enfants en pareil cas sera vraisemblablement aggravée par la perte des économies d'échelle.

[65] Kulig (1997) a noté que l'argent réservé à des dépenses spéciales (garde de jour ou cours de ballet) devrait être traité comme revenu déduit des prestations en Ontario. Notons que les bénéficiaires peuvent compromettre leur admissibilité à l'aide s'ils consentent à un montant adjugé inférieur au montant figurant dans les tables en vertu des Lignes directrices.

[66] Entrevue avec Julien Payne, 10 mai 2000.

[67] Les payeurs peuvent également consentir, à l'amiable et volontairement, à verser davantage en vertu des Lignes directrices pour conserver l'avantage fiscal.

[68] (1992) 99 D.L.R. (4e) 456 (C.S.C.).

[69] Voir, par exemple, *Gordon* c. *Goertz*, (1996), 19 *Reports on Family Law* (4e) 177 (C.S.C.).

[70] Nous présentons une analyse plus poussée de la Prestation nationale pour enfants dans Wiegers 2001.

[71] Canada (1997), notamment la page en ligne intitulée « Comment fonctionne la Prestation nationale pour enfants? ».

[72] À noter que le montant de la prestation de base reçue par les résidants de l'Alberta varie selon l'âge de ou des enfants.

[73] En 1998, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve et le Labrador ont remis le plein montant du supplément aux bénéficiaires de l'aide sociale. Le Nouveau-Brunswick l'a fait de nouveau en 1999-2000 et le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Labrador et le Manitoba n'ont pas recouvré l'augmentation d'environ 200 $ en 2000-01 (Canada 2000c:15). En février 1999, l'Alberta a également utilisé une portion de ses fonds de réinvestissement pour augmenter les prestations de refuge pour les familles bénéficiaires de l'aide sociale.

[74] Entrevue avec Sherrie Tingley, du Centre for Equality Rights in Accommodation, 20 février 2001.

[75] Canada (1997), plus précisément la page en ligne « Objectifs et principes de la Prestation nationale pour enfants ».

[76] Selon Jane Ursel (1992), les gouvernements ont utilisé des politiques prétendument « de la famille » pour subventionner les salaires et promouvoir certaines politiques du travail dans le passé. Ursel a soutenu que la mise en oeuvre des allocations familiales en 1954 était destinée à modérer les revendications salariales, par suite de l'augmentation du coût de la vie, et à prévenir l'inflation. Bien sûr, dans une économie capitaliste, organisée en fonction de la propriété privée et de la vente de main-d'oeuvre, le besoin d'un appui de l'État sera toujours suscité par des carences du marché du travail. Ainsi, chaque programme de bien-être social ou familial corrigera des faillites ou des insuffisances de l'économie de marché et, dans cette mesure, constituera une façon de subventionner la production. Chose intéressante cependant, si Ursel a raison, ce sera la tendance à présenter de telles politiques comme des politiques de la famille ou dans ces termes. Même si la prestation s'attaque jusqu'à un certain point au problème des faibles salaires en les augmentant, sa présentation sous forme de subvention pour enfants ou pour la famille et sa justification peuvent détourner l'attention de la mesure dans laquelle le marché actuel du travail et une répartition inégale de la richesse produisent de faibles salaires, du chômage et des conditions d'emploi médiocres.

[77] Entrevue avec Mike Farrell (Organisation nationale anti-pauvreté), 17 octobre 1998. Voir également CSPC et RSSO (2001).

[78] Par exemple, le Supplément de l'emploi de la Saskatchewan inclut le revenu d'entretien dans le revenu admissible afin d'offrir une incitation aux bénéficiaires de l'aide sociale, aux avocats et aux juges à réclamer et à ordonner des frais d'entretien.

[79] Entrevue avec Marian Bedard, 8 décembre 1999.

[80] Pareils programmes pourraient comprendre par exemple les soins prénatals et le dépistage des femmes enceintes à risque, le dépistage postnatal des facteurs de risque, l'immunisation, les jardins d'enfants, l'accès à l'information, des choix de soins pour enfants, des programmes

et des soutiens à l'éducation des enfants, des services ciblés à l'endroit des enfants et des familles présentant des conditions sérieuses de risque, des services spécialisés destinés aux enfants et aux familles à besoins élevés, un suivi et un contrôle des enfants et des familles (Saskatchewan 1999a: 11-12).

[81] Les définitions de la pauvreté en fonction du revenu, fondées sur des regroupements statistiques, peuvent également avoir cet effet. La mobilisation politique s'est faite plus souvent autour du travail et des expériences communes des bénéficiaires d'aide sociale.

[82] Entrevue avec Sherrie Tingley, le 20 février 2001.

[83] Même en Suède, les femmes continuent d'accomplir la plupart des tâches domestiques au foyer et de représenter la majorité des fonctionnaires mal rémunérés. Les femmes sont également défavorisées sur le plan salarial (Hort 1997).

[84] Voir le travail entrepris par l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale <http://www.fafia.org>.

Projets publiés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques
de Condition féminine Canada
Appel de propostions :
Ou sont les femmes? Changements des discours touchant les politiques *

Analyse des discours sur la réussite et l'échec scolaire selon le sexe : quels sont les enjeux sociopolitiques pour les femmes?
Pierrette Bouchard

Dilemme de la maternité : questionnements entourant le maternage en détresse
Lorraine Greaves

Les stratégies de promotion de l'égalité entre les sexes dans la planificaton régionale, dans le contexte de la réforme du système de santé
Bilkis Vissandjée

Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes
Wanda Wiegers

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.